Die Rechtsnatur der Richtlinien des § 32 Abs. I des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. I. 1934.

Abhandlung

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Rheinischen Friedrichs-Wilhelm-Universität

zu Bonn

vorgelegt von

Hans-Georg Lohmann

Gerichtsreferendar

Würzburg 1936

Buchdruckerei Richard Mayr

Angenommen auf Bericht

der Professoren Excellenz Dr. Göppert und Geheimrat Dr. Rauch

Meinen lieben Eltern

in Dankbarkeit und Verehrung.

Inhalt.

Seite

A. Einleitung 1

B. Problemstellung. Gleichzeitig an Hand praktischer Beispiele . 3

C. Die Rechtsnatur der Richtlinien 8

I. Uebersicht über die Stellungnahme der Literatur . . 8

II. Abgrenzung des § 32 Abs. 1 und 2 AOG 16

a) Voraussetzungen, Geltungsbereich, Inhalt, Charakter und Wirkung der Tarifordnung

b) Voraussetzungslosigkeit, Geltungsbereich und Inhalt der Richtlinien.

III. Die Bedeutung des Wortes „Richtlinie" 18

a) im allgemeinen Sprachgebrauch 18

b) im gesetzestechnischen Sprachgebrauch . . . 20

IV. Der Treuhänder und der Erlaß der Richtlinien . . . 24

a) Die Stellung des Treuhänders 24

b) Der Aufgabenkreis des Treuhänders im allgemeinen unter Berücksichtigung des § 19 Abs. 1 Ziff. 5 und 6 AOG. 25

V. Die Bedeutung der amtlichen Veröffentlichung der Richtlinien nach § 32 Abs. 3 AOG 28

VI. Keine unmittelbare Androhung von Rechtsnachteilen für den Fall der Nichtbeachtung der Richtlinien 29

VII. Die Entscheidung über die Rechtsnatur der Richtlinien . 31

a) Kein Gesetzescharakter der Richtlinien 31

b) Kein Verwaltungsakt i. e. S. 34

c) Der Charakter der Richtlinien als Verwaltungsakt in einem weiteren Sinne.

Die Arten des Verwaltungsaktes: Die Einordnung der Richtlinien gemäß ihrem Charakter als Aufforderung, Einladung — Rechtsbelehrung, Auslegung — Mitteilung, Auskunfterteilung — Ermahnung, Erinnerung . . 37

d) Abgrenzung der Richtlinien gegenüber den Anordnungen der § 22 AOG., ausgenommen Tarifordnung und § 36 Abs. 1 Ziff. 3 AOG 41

VIII. Die Frage der Rechtsfolgen einer Nichtbeachtung der Richtlinien 43

D. Der Sinn und Zweck des Erlasses von Richtlinien durch den Treuhänder im Rahmen seiner Gesamtaufgaben 45

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. Aug. 1919, Berlin 1930.

Anschütz-Thoma: Handbuch des deutschen Staatsrechts, I. Bd., Tübingen 1930/31; II. Bd., Tübingen 1932.

Bodmann: Dispositive Tarifnormen? In Arbeitsrecht u. Volkstum 1934, 16. Jahrg.

— Betriebliche Anordnungen des Treuhänders in Deutsches Arbeitsrecht 1935, 3. Jahrg.

Daeschner, L.: Der Treuhänder der Arbeit als Ordner des Arbeitslebens. In Monatsheften für NS-Sozialpolitik 1935, 3. Jahrg., Januar-Heft, Nr. 4.

Dersch, Hermann: Die neue Schlichtungsverordnung, Kommentar, Mannheim 1925.

— Das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit, Kommentar, Berlin 1934.

Drews, B.: Preußisches Polizeirecht, I. Bd., Berlin 1931, 3. Aufl.

Falk, H. F. und Torp, Alf.: Norwegisch-dänisches etymol. Wörterbuch. 2. Teil, Heidelberg 1911.

Flatow-Joachim: Die Schlichtungsverordnung vom 23. Okt. 23, Kommentar, Berlin 1924.

Fleiner, Fritz: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1928, 8. Aufl.

Forsthoff, Ernst: Das neue Gesicht der Verwaltung und die Verwaltungswissenschaft. In Deutsches Recht 1935, 5. Jahrg., Heft Nr. 11—12, vom 15. August.

— Von den Aufgaben der Verwaltungswissenschaft: In Deutsches Recht 1935, 5. Jahrg., Heft 15—16, vom 15. August.

Göppert, Heinrich: Zur Lehre von der Nachwirkung der Tarifverträge. In „Der Arbeitgeber" 1925.

Grimm, Gebr. Jacob und Wilhelm: Deutsches Wörterbuch, 8. Bd., Leipzig 1893.

v. Hamel, Walter: Die Polizei im neuen Reich. In: Deutsches Recht 1935, 5. Jahrg., Heft 15—16 vom 15. 8.

Herschel, Wilhelm: Betriebsordnung, Treuhänder der Arbeit und Tarifordnung. In: Arbeitsrecht u. Volkstum, 1934, 16. Jahrg.

— Rechtlicher und staatlicher Sinn der Bekanntmachung von Richtlinien und Tarifordnungen im Reichsarbeitsblatt. In: Deutsches Arbeitsrecht 1935, 3. Jahrg., Heft Nr. 2, Februar.

Heyne, Moriz: Deutsches Wörterbuch, 5. Halbband, Leipzig 1893.

Höhn, Reinhard: Das Gesetz als Akt der Führung. In: Deutsches Recht 1934, 4. Jahrg., Heft 18, v. 25. 5.

Huber, Ernst Rud.: Betriebsordnung und Tarifordnung. In JW. 1934, 63. Jahrg., Heft 1.

— Der Treuhänder der Arbeit. In DJZ. 1935, 40. Jahrg.

— Neue Grundbegriffe des hoheitlichen Rechts, Berlin 1935.

Hueck-Nipperdey: Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. I, Mannheim, Berlin, Leipzig 1928.

Hueck-Nipperdey-Dietz: Das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit, Kommentar, München und Berlin 1934.

Kalckbrenner: Richtlinien der Treuhänder der Arbeit für den Inhalt von Betriebsordnungen und Einzelarbeitsverträgen. In: Arbeitsrechtskartei, Bl. 505, v. 17. I. 35 unter Richtlinien.
Joerges, Rudolf: Die Richtlinien des Treuhänders für den Inhalt von Betriebsordnungen und Einzelarbeitsverträgen. In: Arbeitsrecht und Volkstum 1934, 16. Jahrg.
Kluge, Friedr.: Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, Straßburg 1910.
Kormann, Karl: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, Berlin 1910.
Krause, A. B.: Die Arbeitsverfassung im neuen Reich. Darstellung des AOG. Stuttgart-Berlin 1934.
Lauer, Claus: Die Polizei im nationalsozialistischen Staat, Hamburg 1935.
Mansfeld-Pohl-Steinmann-Krause: Die Ordnung der nationalen Arbeit, Kommentar Berlin, Leipzig, Mannheim, München 1934.
Mayer, Otto: Dt. Verwaltungsrecht, Bd. I, München, Leipzig 1914.
Merkl, Adolf: Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien und Berlin 1927.
Poetzsch-Heffter, Fr.: Handkommentar der Reichsverfassung, Berlin 1928.
Richter, Lutz: Der Treuhänder der Arbeit. In Herschild Schriftenreihe: Das Recht der deutschen Arbeit, Heft 3, 2. Aufl., o. J.
Stammler, Rudolf: Das gesamte deutsche Recht. Berlin 1931, Bd. I.
Stier-Somlo und Elster: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, II. Bd., Berlin und Leipzig 1927.
Weigand, L. K.: Deutsches Wörterbuch, II. Bd., Gießen 1910.
Aufklärungs- und Redner-Informationsmaterial der Reichspropagandaleitung der NSDAP. und des Propaganda-Amtes der DAF., Lieferung 13, Januar 1935 und Lieferung 16, April 1935, „Arbeitsfront."
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
Entscheidungen des Reichsarbeitsgerichts.
Reichsarbeitsblatt, Jahrg. 1934—1936.

A. Einleitung.

Der Grundsatz der nationalsozialistischen Sozialverfassung ist die betriebliche Regelung der Arbeitsverhältnisse, d. h. die Regelung der Arbeitsverhältnisse innerhalb jeder einzelnen Betriebsgemeinschaft durch persönliche Verständigung zwischen ihren Angehörigen, dem Unternehmer und den Gefolgschaftsmitgliedern. Dieser Grundsatz ist in den Bestimmungen des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. 1. 1934 (AOG.) festgelgt. Das AOG. wendet sich von dem bisherigen Sozialsystem der kollektiven überbetrieblichen Regelung der Arbeitsverhältnisse grundsätzlich ab[1]). Nur als Ausnahme gibt das Gesetz die Möglichkeit einer überbetrieblichen Einflußnahme des Staates durch sein Organ, den Treuhänder der Arbeit, in Gestalt der Tarifordnung und der Richtlinien. Während die Tarifordnung ein sehr starker überbetrieblicher Eingriff in die Regelung der Arbeitsverhältnisse ist, soll die Richtlinie ein mehr lockeres, eine beweglicheres Mittel zur Beeinflussung der gegenseitigen Arbeitsbedingungen durch den Treuhänder sein[2]).

Mansfeld[3]) glaubt, daß die Richtlinien eine große praktische Bedeutung erlangen werden. Diese Annahme ist bisher nicht eingetroffen. Bis zum Ende des Monats März 1936 sind von den Treuhändern gegen 70 Richtlinien im Gegensatz zu ungefähr 1400 Tarifordnungen erlassen worden[4]). Auf Grund dieser Feststellung wird man folgendes vermuten dürfen:

Die Treuhänder vermeiden bislang den Erlaß von Richtlinien und beschränken ihn auf Fälle, für die sie Tarifordnungen, infolge deren engen Voraussetzungen, nicht erlassen können z. B. Richtlinien für Hausangestellte[5]). Die Treuhänder glauben nicht, daß sie durch die

1) Mansfeld-Pohl-Steinmann-Krause, Die Ordnung der nationalen Arbeit, Kommentar, Berlin, Leipzig, Mannheim, Nürnberg 1934, S. 15 ff., S. 352.
2) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 9 ff.
3) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 352.
4) RABl. Teil VI, Jahrg. 1934/36.
5) Von den 70 bisher erlassenen Richtlinien gehen weit über die Hälfte über den engbegrenzten Rahmen der T.O. hinaus und nur für wenig Richtlinien könnte auch eine Tarifordnung erlassen werden. Näheres hierüber s. S. 16 ff. d. Arbeit.

Richtlinien den gewünschten Einfluß erzielen. Sie glauben das erstrebte Ziel der „gesinungsmäßigen Einstellung sozial verantwortlicher Menschen entsprechend der nationalsozialistischen Weltanschauung"[6]) bei den vom AOG. erfaßten Kreisen noch nicht genügend erreicht, um zu einer häufigeren Anwendung der Richtlinien übergehen zu können. So sagt Mansfeld[7]), daß sich erst allmählich der erstrebte innere Aufbau vollziehen werde, indem vielfach die unabdingbaren Tarifordnungen durch die beweglicheren Richtlinien ersetzt würden.

Wenn die Richtlinien häufiger angewandt werden, gewinnt die vorliegende Prüfung praktischen Wert für die Frage, ob und inwieweit die von den Richtlinien betroffenen Personenkreise rechtlich zu ihrer Innehaltung verpflichtet werden können.

6) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 11.
7) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 15.

B. Problem.

Die Fassung des § 32 Abs. 2 AOG. läßt über den Rechtscharakter der Tarifordnung keinen Zweifel, während § 32 Abs. 1 AOG. über die Rechtsnatur der Richtlinien nichts besagt. Für die Rechtsnatur der Richtlinien sind folgende Möglichkeiten gegeben: einmal können die Richtlinien Rechtsnorm sein, also Gesetz. Als Rechtsnorm können sie unmittelbar zwingend oder subsidiär ergänzend[1]) sein. Weiter können sie Verwaltungsakt i. e. S.[2]) sein, und zwar entweder konstitutiver (rechtsbegründender, rechtsverändernder oder rechtsvernichtender) oder feststellender, deklaratorischer Verwaltungsakt. Oder aber die Richtlinien können nur eine behördliche Aufforderung oder Einladung sein, die den Zweck hat, die Wandlung zur nationalsozialistischen Rechtsidee langsam organisch zu betreiben.

Mit dem Urteil über den Rechtscharakter der Richtlinien ist die Entscheidung über ihre Wirkung gegeben. Von dieser Feststellung hängt darüber hinaus die Entscheidung über die möglichen Rechtsfolgen ab, die eine Nichtbeachtung der Richtlinien nach sich ziehen kann, z. B. Kriminalstrafe nach § 22 AOG. oder Ehrengerichtsstrafe nach § 36 Abs. 1 Ziff. 3 zweiter Halbsatz AOG.

Zur Einführung mögen einige besonders bemerkenswerte Beispiele von erlassenen Richtlinien folgen, die zeigen, wie verschiedenartig die Ausdrucksweise in der Praxis ist.

Richtlinie[3])

für Hausgehilfen im Wirtschaftsgebiet Westfalen.

3. Für die Einstellung empfiehlt sich der Abschluß eines schriftlichen Arbeitsvertrages — es soll gewährt werden ...
8. Auch die Hausgehilfen haben das Bedürfnis ... auf Urlaub.
9. Die fristlose Entlassung richtet sich nach den Bestimmungen des BGB.

Richtlinie[4])

für den Urlaub der Lehrlinge im sächsischen Handwerk.

1. Die Richtlinien haben die Urlaubsgewährung der Lehrlinge in solchen Handwerksbetrieben zum Gegenstand, für die keine Reichs-, Bezirks-,

1) Vgl. Göppert, „Zur Lehre von der Nachwirkung der Tarifverträge" in „Der Arbeitgeber" 1925, S. 259 ff.
2) Dieser Begriff wird S. 34 dieser Arbeit erläutert.
3) Tarifregister Nr. 490/1 RABl. 1934, Teil VI, S. 563.

Fach- oder örtlichen Tarifordnungen mit Urlaubsregelungen für die Lehrlinge bestehen.

2. Der Urlaub soll betragen ...

4. Die Urlaubsregelung hat zwischen den Meistern und den Lehrlingen unmittelbar zu erfolgen.

Richtlinie[5])

für das Klempner- und Installateur-Handwerk im Landkreis Harburg-Wilhelmsburg.

Richtlinien für die Ausgestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch Einzelarbeitsverhältnis oder Betriebsordnung.

III. Für die Festsetzung von Stundenlöhnen gelten als Anhaltspunkte folgende Richtsätze...

Die bisher angeführten Richtlinien wollen der Sprache nach — der Entscheidung über die Rechtsnatur wird damit noch nichts vorweg genommen — Empfehlungen und Anhaltspunkte angeben, während die folgenden vier Richtlinien eine völlig andere Sprache aufweisen: Diese Richtlinien sprechen von Mindestlohnbedingungen, behaupten einen unabdingbaren Anspruch der Gefolgschaftsmitglieder auf Urlaub und heben (als Richtlinien!) Tarifordnungen auf.

Richtlinien[6])

für die in den Fischereibetrieben in Wesermünde und Bremerhaven beschäftigten Gelegenheitsarbeiter.

I.

Geltungsbereich.

Die Richtlinie gilt für alle Gelegenheitsarbeiter, d. h. solche Arbeiter, die weniger als eine Woche hintereinander arbeiten und in den der Tarifordnung für das Fischereigewerbe und die verwandten Betriebe vom 7. 6. 1934 unterstehenden Betriebe der Fischereihäfen Wesermünde und Bremerhaven beschäftigt werden.

II.

Mindestlohnbedingungen.

Der Lohn beträgt mindestens 90 Rpf. pro Stunde. Bei Annahme eines Gelegenheitsarbeiters ist mindestens ein Lohn für 3 Stunden = 2.70 RM auch bei geringerer Beschäftigungsdauer zu zahlen.

---

4) Tarifregister Nr. 160/1 RABl. 1935, Teil VI, S. 170.
5) Tarifregister Nr. 237/2 RABl. 1935, Teil VI, S. 950.
6) Tarifregister Nr. 69/3 RABl. 1934, Teil VI, S. 468.

Reichsrichtlinien[7])

für die im Zeitungsgewerbe der Stadtgemeinde Berlin beschäftigten Bahnexpreßfahrer und Remittendenzähler.

§ 3. Urlaub — alle Gefolgschaftsmitglieder haben einen unabdingbaren Anspruch auf Urlaub unter Fortzahlung des Lohnes... (folgt Tagangabe).

Richtlinien[8])

für die kaufmännischen und technischen Angestellten im Kreise Usingen.

§ 1. Der als Tarifordnung weiter geltende Tarifvertrag für... gilt mit nachfolgenden Abweichungen für den Kreis Usingen.

§ 2. Die im § 2,2 des Frankfurter Tarifvertrages erwähnte Gehaltstafel gilt für... mit einem Abschlag von 10%.

Richtlinien[9])

zur Regelung der Arbeitsbedingungen für die Landarbeiter der landwirtschaftlichen Betriebe...

„Unter Aufhebung des am 3. 1. 1933 abgeschlossenen, am 21. 8. 1933 für allgemein verbindlich erklärten und als Tarifordnung weiter geltenden Tarifvertrages für die Landarbeiter... erlasse ich nach... folgende Richtlinien."

§ 1.

Arbeitszeit.

Das Maß und die Einteilung der täglichen Normalarbeitszeit richtet sich nach folgender Aufstellung: (folgt Aufstellung in „Soll"-form).

§ 2.

Die als Teil des Lohnes vereinbarten Naturalien sind in einwandfreier Beschaffenheit zu liefern.

§ 3.

Die Mitarbeiter der verheirateten Frauen und solcher Arbeiterinnen, die ein Hauswesen zu versorgen haben, kann nicht verlangt werden...

§ 4.

Wohnung.

Die vom Führer des Betriebes zur Verfügung gestellten Werkswohnungen müssen in gesundheitlicher Beziehung einwandfrei... sein.

---

7) Tarifregister Nr. 433/1 RABl. 1934, Teil VI, S. 474.
Ebenso wie diese Richtlinie Tarifreg. Nr. 395/1 RABl. 1934, Teil VI, S. 424.
8) Tarifregister Nr. 622/1 RABl. 1935, Teil VI, S. 99.
9) Tarifregister Nr. 330/1 RABl. 1935, Teil VI, S. 234.

§ 7.

Lohn.

Die Lohnzahlung und die Ausgabe von Naturalien soll monatlich erfolgen...

Besonders auffallend ist weiterhin, daß verschiedene Richtlinien auf Grund des § 32 Abs. II AOG. statt des § 32 Abs. I AOG. erlassen wurden, so die „Richtlinien für die kaufmännischen und technischen Angestellten im Kreise Usingen" (s. S. 5 Anm. 8), „die Richtlinien für in Betrieben der Herrenmaßschneiderei Beschäftigte des Wirtschaftsgebiets Niedersachsen"[10]), die „Richtlinien für kaufmännische Angestellte und Lehrlinge im Einzelhandel in der Stadt Siegen"[11]) und die „Richtlinien für Hausgehilfen"[12]).

Im allgemeinen werden in den von den Treuhändern bisher erlassenen Richtlinien Bestimmungen über das Inkrafttreten der einzelnen Richtlinien getroffen. Nur die „Richtlinie für die im Uhrmacherhandwerk der Stadtgemeinde Berlin beschäftigten Uhrmachergehilfen"[13]) enthält keine derartige Bestimmung, während die „Richtlinie für die im Lieferfuhrwesen und Kohlenhandel beschäftigten Arbeiter" in § 7 sogar von „Vertragsbeginn" spricht. Anscheinend liegt hier noch eine Erinnerung an das bisherige Tarifvertragsrecht vor.

Interessant für die in der Praxis geübten Variationen ist noch die folgende Richtlinie, die bestimmt, daß sich die Arbeitszeit im Rahmen einer vom Treuhänder auf Grund des § 5 Arbeitszeitordnung erlassenen Anordnung zu halten hat.

Richtlinien[14])

für ... der in Brennstofftankstellen, Garagen und Parkplätzen ... beschäftigten Arbeiter.

I.

§ 2. Die Arbeitszeit hat sich im Rahmen der nachstehenden Anordnung (s. unter II) zu halten.

§ 9. Die Richtlinien sowie die nachstehende Anordnung auf Grund des § 5 der Arbeitszeitordnung treten mit ihrer Verkündung in Kraft.

10) Tarifregister, Nr. 259/2, RABl. 1934, Teil VI, S. 373.
11) Tarifregister, Nr. 468/1, RABl. 1934, Teil VI, S. 551.
12) Tarifregister, Nr. 1028/1, RABl. 1935, Teil VI, S. 698.
13) Tarifregister, Nr. 445/1, RABl. 1934, Teil VI, S. 482.
14) Tarifreg., Nr. 106/, RABl. 1935, Teil VI, S. 737.

II.

Anordnung auf Grund des § 5 Arbeitszeitordnung.
(folgt Anordnung).

Wie sich aus den hier angeführten Beispielen ergibt, ist die Praxis der Treuhändertätigkeit bei dem Richtlinienerlaß so wenig einheitlich und so unklar, daß sich aus ihr keine Klärung der in dieser Arbeit gestellten Frage ergibt. Das hier beispielmäßig angeführte Material der Praxis wird erst im Verlaufe der Arbeit ausgewertet.

C. Die Rechtsnatur der Richtlinien.

I. Uebersicht über die Stellungnahme der Literatur.

Die bisher veröffentlichte Literatur über das AOG. behandelt die Frage nach der Rechtsnatur der Richtlinien des § 32 Abs. 1 AOG. nur kurz und wohl unvollständig. Sie kommt zu verschiedenen Ergebnissen. Mansfeld, Herschel, Richter und Hueck-Nipperdey-Dietz sehen in den Richtlinien unverbindliche Empfehlungen. Joerges nennt sie Verwaltungsakte im weitesten Sinne und gibt ihnen als Rahmensätze „rechtliche Verbindlichkeit". Bodmann erblickt in den Richtlinien „nichts anderes als dispositive Rechtsnormen" und Huber sogar „zwingende Rechtsnormen". Dersch hält die Richtlinien an sich für unverbindlich, er gibt aber den Treuhändern die Möglichkeit, nach § 19 Abs. 1 Ziff. 6 AOG. Anordnungen im Sinne des § 22 oder des § 36 Abs. 1 Ziff. 3 AOG. zu erlassen, die die Durchführung des Inhalts der Richtlinien erzwingen. Im einzelnen führen die Autoren folgendes aus: Nach Mansfeld[1]) haben die Richtlinien keine besondere Rechtswirkung. Ihre Wirkung ist aus ihrer Bezeichnung zu entnehmen. Den Richtlinien kommt also keine verbindliche Wirkung zu. Sie werden nur zur Berücksichtigung empfohlen.

Sie sollen die Richtung angeben, Richtsätze sein. Da die Richtlinien als solche Richtsätze nicht bindend sind, so sind sie auch keine Anordnungen nach § 22 und § 36 Abs. 1 Ziff. 3 AOG.[3]). Ihre Bedeutung liegt in der Autorität der staatlichen Treuhänder. Eine rechtliche Wirkung können die Richtlinien dadurch haben, daß sie zu Regeln der Verkehrssitte werden[4]).

Die Frage, ob der Treuhänder in Verfolg seiner Ueberwachungspflicht nach § 19 Abs. I Ziff. 6 eine Anordnung zur Befolgung der Richtlinien erlassen kann, behandelt Mansfeld nicht. Nach dem

1) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 355.
2) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 355.
3) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 356.
4) So auch Krause in: „Die Arbeitsverfassung im neuen Reich", Darstellung des AOG., Stuttgart und Berlin 1934, S. 65, der seine Ansicht nicht begründet. So auch Kalckbrenner in Arbeitsrechtskartei Nr. 505 v. 17. 1. 35 unter Richtlinien.

Charakter seiner Ausführungen ist nicht anzunehmen, daß er diese Möglichkeit bejaht[5]). Die Praxis, für welche die Auffassung des Mansfeld'schen Kommentars maßgebend ist, macht hiervon keinen Gebrauch.

Herschel[6]) ist der Ansicht, daß die Richtlinien nicht unabdingbar sind und nicht unmittelbar wirken. Daraus folgert er, daß sie keine Rechtsnormen sind. Die Richtlinien sind aber insofern doch wohl mehr als Musterbetriebsordnungen oder Musterarbeitsverträge, als sie unter Umständen die Kraft einer Verkehrssitte erlangen können. Ferner sind sie mit einer behördlichen Taxe etwa im Sinne der §§ 612, 632, 653 BGB. auf eine Stufe zu stellen. Ihre Uebertretung ist im § 22 AOG. nicht unter Strafe gestellt, da die Richtlinien nicht die Eigenschaft von „Anordnungen" haben.

Richter[7]) stellt folgendes fest: „Die Wirkung der Richtlinien ist im Gesetz nicht vorgeschrieben. Da es zur Wirkung behördlichen Handelns stets einer rechtssatzmäßigen Grundlage bedarf und da auch die Bezeichnung Richtlinien nicht auf eine starke Rechtswirkung hindeutet, muß die Wirkung als recht schwach vorgestellt werden." „Den Beteiligten selbst bleibt es überlassen, ob sie den Inhalt der Richtlinien in ihre Betriebsordnungen und Arbeitsverträge übernehmen wollen."

Nach seiner Ansicht sind die Richtlinien nur ein Rat an die Beteiligten. — Hinsichtlich der Ueberwachungspflicht der Treuhänder nach § 19 Abs. 1 Ziffer 6 AOG. ist die Frage, wie weit der Treuhänder bei der Ueberwachung zu gehen hat, nach der rechtlichen Stärke der von ihm erlassenen Regelungen zu entscheiden.

„Bei den Richtlinien, denen nur die Bedeutung eines autoritären in Rechtssatzform gekleideten Rates zukommt, kann der Treuhänder im Einzelfall nur seinen Rat wiederholen, er kann die Befolgung nicht erzwingen"[8]).

Hueck-Nipperdey-Dietz[9]) scheidet zwischen einer privatrechtlichen und einer öffentlichrechtlichen Bedeutung der Richtlinien, ohne zu einem anderen Ergebnis zu gelangen. Positiv sagt der Kommentar:

---

5) Vgl. Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 269.
6) Herschel in: „Betriebsordnung, Treuh. d. Arbeit und Tarifordnung" in Arbeitsrecht u. Volkstum 1934, 16. Jahrg., Sp. 58 ff. (64).
7) Richter: „Treuhänder der Arbeit" in Heerschild Schriftenreihe: Das Recht der deutschen Arbeit, Heft 3, 2. Aufl., S. 36.
8) Richter, a. a. O., S. 50.

„Die Richtlinien fordern den Betriebsführer auf, sie zum Inhalt der Betriebsordnung oder des Einzelarbeitsvertrages zu machen, wenn nicht die Besonderheiten des Betriebes etwas anderes verlangen. Ihre konkrete Wirkung hängt daher vom Willen des Betriebsführers ab. Die Richtlinien geben die erwünschte Richtung der Regelung an, ihre Befolgung wird staatlich empfohlen, ihre Bedeutung liegt in der moralischen Autorität der Treuhänder." —

Im Sinne der §§ 612 und § 242 BGB. können die Richtlinien mangels anderweitiger Vereinbarung dann als üblich gelten, wenn sie in anderen Betrieben tatsächlich zugrunde gelegt sind.

Negativ stellt der Kommentar fest, daß die Richtlinien privatrechtlich kein objektives Recht sind, weder zwingendes noch nachgiebiges. Oeffentlichrechtlich wird ebenfalls auf eine „Sanktion"[10]) verzichtet. Die Richtlinien sind keine allgemeine Anordnung nach § 22 AOG. Der Treuhänder kann den Richtlinien auch nicht durch die Form ihrer Festsetzung diesen Charakter geben. Auch durch Einzelanweisung auf Grund des § 19 Ziff. 6 kann der Treuhänder keine öffentlichrechtliche Verpflichtung der Betriebsführer mit der Folge des § 36 Abs. I Ziffer 3[11]) schaffen, denn die Richtlinien setzen keine direkt oder indirekt erzwingbare Rechtspflicht gegenüber dem Staat, ihnen ist der öffentlichrechtliche Zwang fremd. Weiter kann der Treuhänder nicht statt der Richtlinien allgemeine Anordnungen nach § 22 für den Inhalt der Betriebsordnungen oder der Einzelarbeitsverträge erlassen. Denn der Gesetzgeber hat bewußt für die generelle inhaltliche Beeinflussung nur die Tarifordnung und die Richtlinien zur Verfügung gestellt. Der Treuhänder hat die Durchführung der Richtlinien zu überwachen, z. B. statistische Feststellungen darüber zu machen, inwieweit sie zu Grunde gelegt werden. Er kann auf ihre Beachtung hinwirken, aber nicht durch rechtlich bindende Anordnungen.

Dersch[12]) geht wie Mansfeld von der Bedeutung des Wortes Richtlinien im Sprachgebrauch aus. Hieraus ergibt sich, daß die

9) Hueck-Nipperdey-Dietz: „Das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit", Komm. München, Berlin 1934, S. 18 ff., S. 301 ff.
10) Dieses Wort wird in dem Kommentar gebraucht.
11) Anders Dersch, Das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit, Komm. Berlin 1934, S. 193.
12) Dersch, Komm., a. a. O., S. 197.

Richtlinie nur die Richtung geben soll, die einzuhalten ist. Sie ist lediglich eine richtungweisende Dienstanweisung der Treuhänder an Führer und Gefolgschaft. Weder sind die Richtlinien eine allgemeine Anordnung nach § 22 AOG., noch ist eine Bestrafung nach § 36 Abs. 1 Ziff. 3 AOG. möglich. Wohl aber kann der Treuhänder nach § 19 Abs. I Ziff. 6 AOG. kraft seiner Ueberwachungspflicht durch allgemeine (§ 22 AOG.) oder durch besondere (§ 36 Abs. 1 Ziff. 3 AOG.) Anordnung dahin wirken, daß die Betriebsordnungen und Einzelarbeitsverträge den Richtlinien angepaßt werden. Der Ausdruck von Dersch „Dienstanweisung" wird nicht begründet. Wenn Dersch ebenfalls wie Mansfeld und Hueck-Nipperdey in den Richtlinien eine „die Richtung weisende Empfehlung" erblickt, so ist seine Ansicht doch weitergehend als die Ansicht von Mansfeld und Hueck-Nipperdey, da er im Wege des § 19 Abs. I Ziff. 6 dem Treuhänder die Möglichkeit gibt, eine Befolgung des Richtlinieninhalts durchzusetzen.

Joerges[13]) geht von der Bedeutung des Wortes Richtlinien in seinem gesetzlichen Zusammenhang aus. Nach seiner Ansicht haben die Richtlinien nicht die Arbeitsbedingungen in ihren einzelnen Festsetzungen zum Gegenstand, sie geben nur an, nach welchen Gesichtspunkten die Arbeitsbedingungen gefunden werden sollen. Sie sind demgemäß nur Richtlinien und Anweisungen, ihrem sachlichen Gehalt nach Beurteilungsmaßstäbe für die in den einzelnen Betrieben gegebenen Tatsächlichkeiten. Nach Joerges sind dementsprechend inhaltlich zwei Gruppen zu unterscheiden:

„1. Richtlinien, die angeben, was in die Betriebsordnungen und Einzelarbeitsverträge aufzunehmen ist, und
2. Richtlinien, die Gesichtspunkte für die Findung und Festlegung der einzelnen Arbeitsbedingungen darlegen."

Joerges stellt weiter fest, daß die Richtlinien als Willenserklärungen der Treuhänder „Verwaltungsakte im weitesten Sinne" sind. Diese Verwaltungsakte verlangen von den Betriebsführern, daß sie die Betriebsordnungen und Einzelarbeitsverträge gemäß den Richtlinien gestalten. Dieses Verlangen geht dahin, die in den Richtlinien ge-

13) Joerges, „Die Richtlinien der Treuhänder für den Inhalt von Betriebsordnungen und Einzelarbeitsverträgen" in Arbeitsrecht u. Volkstum 1934, 16. Jahrg., Sp. 313 ff.

troffene Regelung soll als Beurteilungsmaßstab für die Regelung der Arbeitsbedingungen im Einzelfall (Betriebsordnung oder Einzelarbeitsvertrag) angewandt werden. Das Verlangen geht hingegen nicht dahin, die in den Richtlinien angezeigte Regelung zum Inhalt der Betriebsordnung oder des Einzelarbeitsvertrages zu machen. Die Festlegung der Arbeitsbedingungen nach den Richtlinien bleibt immer eine Beurteilungs- und Ermessenssache, in der Treuhänder und Betriebsführer verschiedener Meinung sein können. Kommt eine Einigung nach sachlicher Auseinandersetzung zwischen beiden nicht zustande, so hat die Auffassung des Treuhänders den Vorrang.

Joerges sagt weiter: „Die Richtlinien befehlen dem Betriebsführer dieses Verhalten. Sie schaffen und begründen in diesem Sinne eine Verpflichtung des Betriebsführers. Sie sind in diesem Sinne rechtlich verbindlich."

Selbstverständlich steht im Ermessen der Treuhänder, die Richtlinien nur als Empfehlung zu erlassen. § 32 Abs. 1 AOG. läßt beide Möglichkeiten zu. Daher sind zwei Arten von Richtlinien zu unterscheiden:

„1. Richtlinien, die dem Betriebsführer keine rechtlichen Verpflichtungen auferlegen.

2. Richtlinien, die rechtlich verbindlich sind und die Betriebsführer verpflichten, die Arbeitsbedingungen unter den Richtlinien als Beurteilungsmaßstäbe festzusetzen."

Diese Auffassung begründet Joerges weiterhin, wie folgt:

Nur diese Auslegung wird der staatlichen Willenserklärung des Treuhänders als eines Staatsorgans gerecht und entspricht dem Sinn des AOG. Es geht nicht an, daß Richtlinien für den Inhalt von Betriebsordnungen und Einzelarbeitsverträgen, die ein solch bedeutungsvolles Organ wie der Treuhänder erläßt, diejenigen, denen sie zur Beachtung gegeben werden, nicht rechtlich binden sollen. Die Treuhänderrichtlinien weisen den Weg, wie die Betriebsordnungen und die Einzelarbeitsverträge inhaltlich auszugestalten sind, und lassen dem Unternehmer im Gegensatz zur Tarifordnung freieren Spielraum für die Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Verhältnisse des einzelnen Betriebes. Darin liegt ihr praktischer Wert und ihr Vorzug vor einer Regelung durch die Tarifordnung. Eine

Tarifordnung soll nur erlassen werden, wenn ihr Erlaß zum Schutze der Beschäftigten einer Gruppe von Betrieben zwingend geboten ist. Der Erlaß der Richtlinien steht hingegen nicht unter dieser zwingenden Voraussetzung. Daraus darf geschlossen werden, daß es im Sinne des Gesetzes liegt, wenn mehr durch Richtlinien als durch Tarifordnung die Arbeitsverhältnisse geregelt werden. Die vom Treuhänder verbindlich erlassenen Richtlinien genießen nach Joerges ohne weiteres den Schutz des § 22 AOG. oder — je nach Lage — den des § 36 Abs. 1 Ziff. 3 AOG. Die unverbindlichen Richtlinien bedürfen nach ihm erst einer allgemeinen oder besonderen Anordnung, um ein strafrechtliches oder ehrengerichtliches Verfahren herbeiführen zu können. Eine solche Anordnung kann der Treuhänder auf Grund seiner Ueberwachungspflicht nach § 19 Abs. I Ziff. 6 erlassen.

Bodmann[14]) sieht in den Richtlinien nichts anderes als dispositive Rechtsnormen. Die Richtlinien kann der Treuhänder allgemein und ohne Beschränkung auf Notfälle erlassen. Juristisch sind diese Richtlinien nicht Normen, die unmittelbar die Arbeitsverhältnisse ordnen. Sie sind Anweisungen an die Beteiligten, vor allem an die Unternehmer, ihre Betriebsordnungen und Arbeitsverträge den Richtlinien anzupassen. Aber praktisch haben sie die Wirkung, die mit dispositiven Rechtsnormen erzielt werden soll und kann. Wenn die Parteien keine Vereinbarungen treffen, und auch nicht aus den Umständen des Falles auf eine bestimmte stillschweigende Vereinbarung geschlossen werden kann, so darf angenommen werden, daß die amtlichen Richtlinien stillschweigend vereinbart sind. (Ob Bodmann die gleiche Möglichkeit auch für die Betriebsordnung bejaht, geht nicht aus seinen Ausführungen hervor.) Wenn diese Annahme gewagt ist, so tritt in die Lücke das Uebliche und Angemessene, beides ist das von dem Treuhänder in den Richtlinien Verordnete und öffentlich Bekanntgemachte. — An anderer Stelle[15]) sagt Bodmann, die Richtlinien sind Verwaltungsbefehle, sie sind unter § 22 AOG. zu isubsumieren.

---

14) Bodmann: „Dispositive Tarifnormen?" In „Arbeitsrecht u. Volkstum" 1934, 16. Jahrg., Sp. 383 (385).

15) Bodmann: „Betriebliche Anordnungen der Treuhänder." In „Deutsches Arbeitsrecht" 1935, 3. Jahrg., S. 53 ff.

Huber[16]) vertritt die Ansicht, die Richtlinien der Treuhänder sind „bindende Norm". Die beteiligten Personenkreise sind gehalten und verpflichtet, den Richtlinien gemäß zu verfahren und sie zu beachten. Es ist falsch, aus dem Schweigen des AOG. über die Rechtwirkung der Richtlinien das Gegenteil zu schließen. Huber begründet seine Ansicht damit, der Zweck der Richtlinien ist, den Treuhändern die Möglichkeit zu geben, eine einheitliche Gestaltung der Arbeitsbedingungen für einzelne Betriebsgruppen herbeizuführen[17]). Dieser Zweck wird nicht erfüllt, wenn man den Richtlinien jede verbindliche Kraft abspricht. Allerdings haben die Richtlinien keine unmittelbare rechtliche Wirkung, sie sind wesentlich schwächer als die Tarifordnungen. Sie erhalten ihre rechtliche Sanktion aus § 22 AOG., da die Richtlinien allgemeine Anordnungen nach § 22 AOG. sind. Außerdem sind sie durch die soziale Ehrengerichtsbarkeit geschützt. Ihre Nichtbeachtung verstößt gegen die soziale Ehre. An anderer Stelle[18]) begründet Huber seine Auffassung noch weitergehend folgendermaßen: Die Richtlinien sind Rechtsverordnungen wie die Tarifordnungen. Den Einwand, die Richtlinien könnten keine Rechtsverordnungen sein, da ihnen eine rechtlich verbindliche Kraft fehle, aus diesem Grunde seien sie nur Verwaltungsakte, läßt Huber nicht gelten. Er sagt, zum Wesen des Verwaltungsaktes gehört, daß er einen konkreten Einzelfall regelt, dagegen beziehen sich die Richtlinien selbstverständlich auf eine unbestimmte Vielheit von Fällen. Aus diesem Grunde sind sie auf keinen Fall Verwaltungsakte. Vielmehr sind sie richtige Rechtsverordnungen, ob man ihnen nun rechtsverbindlichen Charakter zuspricht oder nicht[19]). Denn auch eine Empfehlung ist rechtlich nicht völlig irrelevant, sondern hat rechtlichen Gehalt. Der Unterschied zwischen Tarifordnung und Richtlinie besteht darin, daß die

16) Huber, „Betriebsordnung u. Tarifordnung", JW. 63. Jahrg., 1934, 1. Bd., Sp. 1017.

17) Huber, Betriebsordnung und Tarifordnung, a. a. O., S. 1021, sagt wörtlich: „Der Erlaß der Richtlinien ist vorgesehen, um den Treuhändern die Möglichkeit zu geben, eine einheitliche Gestaltung der Arbeitsbedingungen für einzelne Betriebsgruppen herbeizuführen."

18) Huber, Der Treuhänder der Arbeit in DJZ., 40. Jahrg., S. 202 ff.

19) Huber, ebda., Sp. 208, sagt: „Sie sind vielmehr Rechtsverordnungen u. zwar gleichviel, ob man ihnen rechtverbindlichen Charakter zuspricht oder nicht."

Tarifordnungen rechtsverbindliche Mindesbedingungen setzen, während den Richtlinien diese unmittelbare Wirkung fehlt. Der Treuhänder kann aber sowohl verbindliche wie unverbindliche Richtlinien erlassen. Da ihm das stärkere Mittel der Tarifordnung zur Verfügung steht, kann er auch das schwächere Mittel der verbindlichen Richtlinien wählen. Die „Sanktion" erhalten die verbindlichen Richtlinien im § 22 AOG. und in der sozialen Ehrengerichtsbarkeit. Der Einwand, die Richtlinien seien keine Anordnung wegen hres unverbindlichen Charakters, geht an der wahren Rechtslage vorbei. — Eine besondere Bedeutung zum Verständnis für die Auffassung Hubers gewinnt seine Schlußbemerkung in diesem Aufsatz[20]). Das AOG. kann nur verstanden werden, wenn man von den Werten und Ideen ausgeht, deren Verwirklichung es dient. Das AOG. dient nicht in erster Linie der Autonomie der Unternehmer oder der Betriebsführung, sondern der inneren Einheit von Volk und Staat. Diese große Aufgabe kann nicht dadurch gelöst werden, daß man die Befugnisse der Treuhänder einschränkend auslegt, die bindende Kraft ihrer Anordnungen begrenzt, den Bereich der Strafgerichtsbarkeit und der sozialen Ehrengerichtsbarkeit einengt, sondern sie kann nur gelöst werden, wenn man die Befugnisse der Treuhänder in vollem Umfange anerkennt, weil man dadurch die politische Gewalt des Staates innerhalb des Arbeitslebens verstärkt. Diese Auswirkung des AOG. ergibt sich aus der Ueberzeugung, daß der Neuaufbau der deutschen Wirtschaft und die Ordnung des deutschen Arbeitslebens nur möglich ist, wenn die staatliche Führung stark und sicher wirken kann. Nicht um die freie persönliche Initiative in der Wirtschaft auszuschalten, sondern um sie unter der Führung des Staates zum Ganzen hin zu entfalten, wird diese Auslegung vertreten. Der Treuhänder ist das wichtigste Organ der politischen Führungswirtschaft in unserem Staat. Die Vorschriften des AOG. sollen kein fesselnder Hemmschuh für ihn sein, sondern dazu beitragen, seine Leistungsfähigkeit und seinen Tatwillen zu steigern. Das AOG. ist kein Gesetz zur Beschränkung der Treuhänderbefugnisse, sondern hat die Aufgabe, die staatliche Führung im Arbeitsleben der Nation zu sichern und auf diesem Wege die Ordnung der nationalen Arbeit zu begründen.

20) Huber, Der Treuhänder der Arbeit, DJZ., a. a. O., Sp. 202 ff.

II. Abgrenzung des § 32 Abs. 1 und Abs. 2 AOG.

§ 32 AOG. lautet: „Der Treuhänder der Arbeit kann nach Beratung in einem Sachverständigenausschuß (§ 23 Abs. 3) Richtlinien für den Inhalt von Betriebsordnungen und Einzelarbeitsverträgen festsetzen.

Ist zum Schutze der Beschäftigten einer Gruppe von Betrieben innerhalb des dem Treuhänder zugewiesenen Bezirks die Festsetzung von Mindestbedingungen zur Regelung der Arbeitsverhältnisse zwingend geboten, so kann der Treuhänder nach Beratung in einem Sachverständigenausschuß (§ 23 Abs. 3) eine Tarifordnung schriftlich erlassen; der § 29 gilt entsprechend. Die Bestimmungen der Tarifordnung sind für die von ihr erfaßten Arbeitsverhältnisse als Mindestbedingungen rechtsverbindlich. Entgegenstehende Bestimmungen in Betriebsordnungen sind nichtig. Der Treuhänder der Arbeit kann in der Tarifordnung die Arbeitsgerichtsbarkeit für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten aus einem Arbeits- oder Lehrverhältnis, das sich nach der Tarifordnung bestimmt, in dem gleichen Umfang ausschließen, wie dies nach dem Arbeitsgerichtsgesetz den Tarifparteien möglich war.

Die Richtlinien und die Tarifordnungen sind vom Treuhänder der Arbeit bekannt zu machen."

Voraussetzung des Erlasses einer Tarifordnung ist gemäß Abs. 2 die zwingende Notwendigkeit einer überbetrieblichen Regelung der Arbeitsverhältnisse zum Schutz der Beschäftigten einer Gruppe von Betrieben. Eine Untersuchung der rechtlichen Bedeutung dieser Voraussetzung kann für die hier gestellte Frage unterbleiben. Folgende Feststellung genügt: Der Treuhänder ist an die oben genannte Voraussetzung für den Erlaß einer Tarifordnung gebunden[21]). Die Prüfung, ob und inwieweit diese Voraussetzung gegeben ist, ist eine Frage, die der Treuhänder nach pflichtmäßigem Ermessen zu entscheiden hat[22]).

Im Gegensatz zum Abs. 2 des § 32 AOG. stellt Abs. 1 des § 32 keine Voraussetzungen für den Erlaß von Richtlinien auf. Es steht dem Treuhänder frei, Richtlinien zu erlassen oder nicht, er kann sie erlassen, selbst wenn kein zwingendes Gebot der Sachlage nach vorhanden ist[23]).

---

21) Mansfeld, Komm., a. a O., S. 361 ff; Richter, a. a. O., S. 37; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 304, 312; Dersch, Komm, a. a. O., S. 206.

22) Darüber sagt z. B. das Steueranpassungsgesetz v. 16. 10. 34 § 2: Ermessensentscheidungen müssen sich in den Grenzen halten, die das Gesetz dem Ermessen zieht. Innerhalb dieser Grenzen sind sie nach Billigkeit und Zweckmäßigkeit zu treffen. Fragen der Billigkeit und Zweckmäßigkeit sind nach nationalsozialistischer Weltanschauung zu beurteilen.

23) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 352; Richter, a. a. O., S. 36; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 312, 299.

Der Umkreis derer, die maßgebend von der Tarifordnung bzw. von einer Richtlinie und ihrer jeweiligen Wirkung erfaßt werden können, ist folgender:

Die Tarifordnung als überbetriebliche Regelung erfaßt lediglich Betriebe im Sinne des in § 4 AOG. in Anknüpfung an § 9 Betriebsrätegesetz gemeinten Begriffes. Und zwar müssen mindestens zwei Betriebe erfaßt werden[24]). Die Richtlinien dagegen wollen eine irgendwie geartete Wirkung auf alle Arbeitsverhältnisse, also auch auf solche, die nicht im Rahmen eines Betriebes des § 4 AOG. liegen, ausüben. — Dabei wendet sich die Richtlinie für den Erlaß von Betriebsordnungen an den für deren Erlaß zuständigen Betriebsführer.

In Bezug auf den sachlichen Geltungsbereich gilt das für den persönlichen Geltungsbereich Gesagte.

Gemeinsam ist der Richtlinie und der Tarifordnung hinsichtlich ihres Geltungsbereiches das Erfordernis einer überbetrieblichen Regelung[25]). Hierin liegt ihr wesentlichster Punkt der Uebereinstimmung, wenngleich wiederholt werden muß, daß die Richtlinien auch Arbeitsverhältnisse außerhalb von Betrieben des juristisch-technischen Begriffes des § 4 AOG. erfassen. Daraus ergibt sich, daß Tarifordnungen und Richtlinien, wie es auch die Praxis zeigt, sich in ihrem Anwendungsbereich, der Betriebe des § 4, überschneiden können. Richtlinien allein, also nicht Tarifordnungen, können für Arbeitsverhältnisse erlassen werden, die außerhalb des § 4 AOG. liegen. Es wird später gezeigt werden müssen, ob etwa ein Unterschied zwischen Richtlinien im tariflosen Anwendungsbereich und anderen Richtlinien, wo diese neben Tarifordnungen oder sogar anstatt Tarifordnungen ergangen sind, vorhanden ist.

Der Inhalt der Richtlinien im einzelnen läßt sich an dieser Stelle noch nicht festlegen, da sich der Inhalt der Richtlinie zum Teil nach ihrem Rechtscharakter richten muß. Sind z. B. die Richtlinien lediglich Empfehlungen, die nur „die Richtung weisen", so können sie

---

24) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 354.

25) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 354; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 30;; Dersch, Komm., a. a. O., S. 196 ff. behandelt diese Frage nicht. Anderer Meinung Joerges, a. a. O., S. 315.

natürlich keine Mindestbedingungen mit der Maßgabe festsetzen, daß sie nicht unterschritten werden dürfen[26]).

Die Tarifordnung ist unbestritten eine Rechtsverordnung, d. h., sie ist Rechtsnorm, Gesetz, und damit rechtsverbindlich[25]). „Der Tarifordnung entgegenstehende Bestimmungen in der Betriebsordnung sind nichtig." (§ 32 Abs. II Satz 3 AOG.)

Daß die Tarifordnung eine Anordnung im Sinne des § 22 AOG. ist, soll hier nur nebenbei erwähnt sein. Später wird auf § 22 zurückzukommen sein. Nach Mansfeld[28]) entspricht die allgemeine Anordnung nach § 22 der an die Allgemeinheit gerichteten Regelung.

Auf die Rechtswirkung der Richtlinien an dieser Stelle einzugehen, ist noch nicht möglich.

Gemeinsam ist der Richtlinie und der Tarifordnung formell das Erfordernis der Beratung in einem Sachverständigenausschuß und die Veröffentlichung gemäß Abs. III des § 32 AOG.

Gemeinsam ist also für die Tarifordnung und die Richtlinie vor allem die überbetriebliche Regelung in dem oben angegebenen Sinne, Unterschiede dagegen ergeben sich vor allem in Bezug auf:

1. die Voraussetzung des zulässigen Erlasses,
2. den Gegenstand der Richtlinie, der weiter ist als der der Tarifordnung,
3. die Rechtswirkung. Die Rechtswirkung der Tarifordnung ist im Gesetz klar angegeben, die Rechtswirkung der Richtlinie jedoch nicht. Die Tarifordnung ist rechtssatzmäßige Festlegung, zwingend ergänzende Norm[29]).

III. Die Bedeutung des Wortes „Richtlinie"

a) im allgemeinen Sprachgebrauch.

Bei der Prüfung der allgemeinen sprachlichen Bedeutung des Wortes „Richtlinie" fällt besonders auf, daß das Wort in keinem

---

26) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 353.

27) Mansfeld, Komm., a. a. O., S 376; Richter, a. a. O., S. 44, 49; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 329 ff.; Dersch, Komm., a. a. O., S 204 ff.

28) Mansfeld, Komm , a. a. O., S. 283; Richter, a. a. O., S. 50; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 228; Dersch, Komm., a. a. O., S. 154.

29) Vgl. Göppert, a. a. O., S. 260, der hinsichtlich des Tarifvertrages ausführt, daß stets dann von zwingend ergänzender Rechtsnorm gesprochen

der maßgeblichen deutschen Wörterbücher und in keinem deutschen Lexikon enthalten ist[30]). Auch die nordischen Sprachen (Dänisch, Norwegisch und Schwedisch) kennen das Wort Richtlinie in ihren Sprachwörterbüchern nicht[31]). Es muß daher angenommen werden, daß das Wort verhältnismäßig neuen Ursprungs ist. Da die Sprachwissenschaft das Wort noch nicht geprüft hat, muß versucht werden, aus dem Sprachgefühl die Bedeutung des Wortes zu finden.

Zweifellos ist das Wort in unseren heutigen Sprachgebrauch allgemein eingedrungen. Es ist kein technischer Ausdruck, der später in übertragenem Sinne verwandt wurde, vielmehr scheint es in sinn-

---

wird, wenn die Norm sich nicht allein darauf beschränkt, entgegenstehende Bestimmungen nicht zuzulassen, sondern wenn sie gleichzeitig mit positiver Regelung in die Lücke tritt.

30) Vgl. die in der Anmerkung 31 dieser Seite angegebene Literatur.

31) In den deutschen Wörterbüchern ist nur das Wort „Richtschnur" zu finden. In diesen wird übereinstimmend dem Wort Richtschnur als technischer Ausdruck folgende Bedeutung gegeben: „Schnur zur Prüfung von Gegenständen auf ihre gerade Lage und Beschaffenheit." (Heine, Deutsches Wörterbuch 1893, 5. Halbband). „Eine Schnur welche man straff anzieht, um damit Gegenstände auf ihre geradlinige Beschaffenheit zu prüfen." (Jac. Grimms u. W Grimms, Deutsches Wörterbuch 1893, 8. Bd.). Nach Weygand (Deutsches Wörterbuch 1910, 2. Bd.) wird das Wort Richtschnur im 15. Jh. im technischen Sinne und zuerst von Luther in seinen Werken in übertragener Bedeutung gebraucht. — Das Wort Richtschnur in übertragener Bedeutung ist nach Heine (a. a. O.) „eine genau zu befolgende Vorschrift" und nach den Gebr. Grimm (a. a. O.) „das, wonach man etwas oder sich selbst richtet, ähnlich wie Richtscheit, Maßstab." Richtscheit erklären die Gebr. Grimm (a. a. O.) als „der Maßstab, nach welchem etwas beurteilt wird." Der Maßstab oder das Richtmaß ist als technischer Ausdruck nach den Gebr. Grimm (a. a. O.) „das Normalmaß, nach dem alle Maße sich richten", und in übertragener Bedeutung „das Maß oder die Norm, nach welcher etwas beurteilt wird." Heine (a. a. O. unter: Regel) erklärt, Richtschnur komme von Regel, dem lateinischen regula. Im kanonischen Recht spräche man von Ordensregel. Das seien geistliche Gesetze, unter denen die Mitglieder eines Ordens stünden.

Für das Wort Richtschnur stellt sich somit folgendes heraus: In übertragener Bedeutung findet sich durchschnittlich eine starke Anlehnung an die Bedeutung des Wortes als technischer Ausdruck. Die Sprachwissenschaft sieht in diesem Wort in seiner übertragenen Bedeutung mehr als eine die allgemeine Richtung weisende Empfehlung, Richtschnur ist das Normalmaß, der Maßstab, nach dem etwas beurteilt wird und nach dem man sich zu richten hat

In dem etymologischen Wörterbuch der deutschen Sprache von Fiedr. Kluge 1910, 7. Aufl. und in dem norwegisch-dänischen etymologischen Wörterbuch von H. S. Falk und Alf. Torp 1911, II. Teil steht das Wort Richtlinie ebenfalls nicht.

Das Wort Richtschnur in seiner übertragenen Bedeutung wird wohl ähnlich wie das Wort Richtlinie zu verstehen sein, jedoch lassen sich sichere Schlüsse nicht ziehen.

gemäßer Anwendung gebraucht zu sein als ein Ausdruck, der cum grano salis zu verstehen ist. — In dem Wort „Richtlinie" ist der Begriff „Richtung, Richten" enthalten. Wenn ich jemandem die Richtlinien seines Verhaltens angebe, so weise ich ihm gewisse Gesichtspunkte auf, nach denen er sich richten soll. Ich zeige ihm die Richtungslinie, an die er sich halten soll.. Ich zeige ihm den Rahmen an, in dem er sich bewegen soll. Hierbei enthält das Wort nach dem Sprachgefühl weniger Einzelheiten als mehr etwas Grundsätzliches, Allgemeines, Zielhaftes.

Es handelt sich also um etwas Grundsätzliches, innerhalb dessen die Einzelheiten noch unbestimmt sind. In dem Wort Richtlinie ist nicht allein sinngemäß die „Linie der Richtung im Sinne des genauen Weges", die einzuschlagen ist, enthalten, sondern vielmehr die „Linie der allgemeinen Richtung". So enthält das Wort „Richtung" eher etwas Allgemeines als etwas fest Bestimmtes.

Der allgemeine Sprachgebrauch des Wortes gibt also keinen Anhaltspunkt für die Annahme, daß es, an den Adressaten gerichtet, eine Verpflichtung für diesen enthält. Richtlinien können im allgemeinen Sprachgebrauch sowohl als Ratschläge oder Empfehlungen gegeben werden, wie auch als rahmenmäßiger Befehl. Ob sie das eine oder andere sind, hängt von dem Verhältnis ab, in dem der Richtliniengeber und der Richtlinienempfänger zueinander stehen. Ist dieses interne Verhältnis nicht koordiniert, so können diese Richtlinien für den Empfänger durchaus verpflichtenden Charakter haben, wie z. B. die Richtlinie, die der Chef seiner Behörde gibt.

Aus dem Sprachgebrauch läßt sich folgendes entnehmen: Die Richtlinien haben einen allgemein gehaltenen Inhalt und geben grundsätzliche Gesichtspunkte, den allgemeinen Rahmen, an[32]).

b) im gesetzestechnischen Sprachgebrauch.

Die Annahme, daß das Wort „Richtlinie" verhältnismäßig neuen Ursprungs ist, findet eine weitere Begründung durch folgende Feststellung:

---

32) Im Ergebnis ähnlich Joerges, a. a. O., S. 313 ff.; Huber, „Der Treuhänder der Arbeit", a. a. O., Sp. 202 ff.; Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 257 ff. hinsichtlich der Richtlinien des § 18 AOG.

Das Wort ist in den Gesetzen bisher nur selten verwandt worden. Vor der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus hat es der Gesetzgeber im Art. 56 RV. von 1919 und in Art. 46 preuß. Verf. von 1920 gebraucht. Ferner wurde es in § 7 der Schlichtungsverordnung vom 30. Oktober 1923, in der Verordnung des Reichspräsidenten über die Devisenbewirtschaftung vom 1. 8. 1931, § 17 verwandt. Das sind wohl die einzigen Fälle des gesetzestechnischen Vorkommens dieses Wortes vor 1933. — In den nationalsozialistischen Gesetzen kommt das Wort verhältnismäßig oft vor: Im ersten und zweiten Statthaltergesetz[33]), im Wehrgesetz[34]), im Reichskulturkammergesetz[35]), im Werberatsgesetz der deutschen Wirtschaft[36]), in den „Richtlinien für Gewährung von Darlehen aus den Reichsmitteln für erwerbslose ältere Angestellte" vom 18. 12. 1933[37]) und u. a. auch im AOG.

Bei der Prüfung der Frage, welche rechtliche Bedeutung das Wort Richtlinie in diesen Gesetzen pp. hat, ist folgendes festzustellen:

In § 1 Abs. 1 des ersten Statthaltergesetzes und in § 1 Abs. 2 des zweiten Statthaltergesetzes werden die Richtlinien im Sinne von maßgebenden politischen Gesichtspunkten, Grundsätzen, verstanden, deren Innehaltung beobachtet werden soll. Sie sind nicht bloße Empfehlungen. Es handelt sich z. B. um nationalsozialistische politische Grundsätze, an deren Inhalt die Länderverwaltung ausgerichtet werden soll, oder um Durchführung bestimmter erster Ziele z. B. „Verminderung der Arbeitslosigkeit, andere Fragen sind demgegenüber zurückzustellen!" Das ist ein Befehl, aber kein konkreter Befehl, der sofort vollzugsfähig ist. Deshalb waren die Statthalter nach dem ersten Gesetz vom 7. 4. 33 auch hauptsächlich durch ein hohes Maß politischer Treue und Disziplin an den Führer der Be-

33) Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich (genannt erstes Statthaltergesetz) vom 7. April 1933 § 1, Abs 1. u. Reichsstatthaltergesetz v. 30. I. 35 § 1, Abs. 2.

34) Wehrgesetz vom 1. 5. 35 § 15 Abs. 2.

35) Reichskulturkammergesetz v. 22. 9. 33, § 4.

36) § 4 Abs. 3 der 2. Durchf.VO. v. 27. 10. 33 des Ges. über Virtschaftswerbung v. 12. 9. 33.

37) RABl. 1933/1, S. 247, erlassen vom Präsidenten der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, gerichtet an die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter.

wegung gebunden, nicht staatsrechtlich wie z. B. nach dem Neuaufbaugesetz vom 30. 1. 34 dem Reichsinnenminister unterstellt.

So war auch in allgemeiner Uebereinstimmung das Wort Richtlinie in Art. 56 Satz 1 RV. von 1919 und in Art. 46 preuß. Verf. von 1920 aufgefaßt. Anschütz[38]) spricht von der Bestimmung der leitenden Grundsätze.

Mansfeld[39]) sieht in den Richtlinien der Reichsregierung an die Treuhänder nach § 18 AOG. allgemeine Leitsätze derart, daß innerhalb der dadurch gegebenen Regelung dem Treuhänder die Entscheidung des Einzelfalles überlassen bleibt.

Das Wehrgesetz spricht im § 15 Abs. 2 von Richtlinien des Reichs- und Preuß. Innenministers, nach denen Ausnahmen über die Arier-

---

38) Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919, 12. Aufl., 1930, S. 202, 283; Poetzsch-Heffter, Handkomm. d. RV., 3. Aufl., 1928, S. 267 ff.; Anschütz-Thoma, Handb. d. deutsch. StR., I. Bd., 1930, S. 515.

Es erscheint in der Literatur als gar keine Frage, daß die Minister verpflichtet sind, die Richtlinien des Reichskanzlers zu befolgen, obgleich Art. 56 RV. diese Verpflichtung nicht ausdrücklich festlegt. Die Literatur hält es auch nicht für erforderlich, aus dem Wortlaut des Artikels „der Reichskanzler bestimmt" den Schluß auf die Bindung an die Richtlinien zu ziehen. Trotzdem mit einer solchen Bindung der Grundsatz des primus inter pares und der Grundsatz der Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Parlament durchbrochen wird, wird man annehmen dürfen, daß die Richtlinien des Reichskanzlers ebenfalls Verwaltungsverordnungen sind.

Vgl. hierzu auch Stier-Somlo und Elster, Handwörterbuch d. Rechtswissenschaften (Bd. II, 1927, S. 860), der ausführt, es sei nicht unzulässig, daß Grundsatzgesetze des Reichs auch einzelne unmittelbar rechtsverbindliche Vorschriften enthalten, wenn nur das Grundsatzgesetz als Ganzes betrachtet, die Natur einer Richtlinie oder eines Rahmengesetzes nicht überschreite.

Wenn es sich auch hierbei um die Frage handelt, ob Grundsatzgesetze der Reichsverfassung sich unmittelbar nur an die einzelnen Länder und nicht an den einzelnen Staatsbürger richten, so kann diese Ansicht doch als Begründung herangezogen werden, da sie auch bei diesen Grundsatzgesetzen die Forderung aufstellt, daß diese Gesetze ihre Natur als Rahmen- oder Richtliniengesetz durch Einzelbestimmungen nicht verlieren dürfen. Damit bestätigt diese Auffassung die Ansicht des Verfassers.

So auch Anschütz, „Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. Aug. 1919", 12. Aufl., 1930, S. 87: „Das Reich ist nur beschränkt zuständig, als es sich damit begnügen muß, Grundsätze auszusprechen." „Grundsätze bedeutet in diesem Zusammenhang nicht schlechthin Rechtssätze, sondern allgemeine leitende Rechtssätze, Richtlinien, welche der näheren Ausführung, der Ausgestaltung im einzelnen insbesondere unter dem Gesichtspunkt ihrer Anpassung an die besonderen Verhältnisse der Länder ebenso fähig wie bedürftig sind."

39) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 257 ff.; so auch Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 190.

bestimmung des Gesetzes gemacht werden können. Auch diese Richtlinien sind wohl als Grundsätze vom Gesetzgeber gedacht.

Die Schlichtungsverordnung sprach in § 7 von allgemeinen Richtlinien, die den Schlichtern gegeben werden können. Hier scheint dem Gesetzgeber der Zusatz „allgemein" noch notwendig zu sein, um klarzustellen, daß sie nicht für den einzelnen Schlichtungsfall gegeben werden dürfen[40]).

Die Richtlinien des § 17 Devisenbewirtschaftungsverordnung, die „Richtlinien für Gewährung von Darlehen aus Reichsmitteln für erwerbslose ältere Angestellte" und die Richtlinien des § 4 Reichskulturkammergesetz ergehen von einer behördlichen Stelle an eine untergebene Behörde.

Alle die in den bisher angeführten Gesetzen aufgezeigten Richtlinien mit Ausnahme der Richtlinien des § 4 Abs. III der 2. Durchführungsverordnung des Gesetzes über Wirtschaftswerbung betreffen interne Angelegenheiten von Behörde zu Behörde, sind also im staats- und verwaltungsrechtlichen Sinne Verwaltungsverordnungen, d. h. Dienstanweisungen innerhalb eines besonderen öffentlich-rechtlichen Gewaltenkreises und daher zum Vergleich über die Wirkung der Richtlinien des § 32 Abs. I AOG. völlig ungeeignet, da die Richtlinien des § 32 Abs. I AOG. nicht von Behörde zu Behörde ergehen, sondern von Behörden an Private.

Aus den bisher angeführten Richtlinien kann lediglich festgestellt werden, daß das Wort „Richtlinie" im gesetzestechnischen Sprachgebrauch, dem oben[41]) erkannten allgemeinen Sprachgebrauch entsprechend, als allgemeiner Leitsatz und Grundsatz verstanden wird

---

40) Die Richtlinien des § 7 SchlichtVO. sind nach Dersch (Die neue SchliVO. 1925, 2. Aufl., S. 280) Verwaltungsempfehlungen, nach Flatow-Joachim (Die SchlVO. vom 30. 10. 23, 1. Aufl., S. 53) dürften die Schlichter „für verpflichtet zu halten sein, an den Richtlinien grundsätzlich nicht vorbeizugehen. Allerdings bedeuten sie rechtlich keine Bindung der Schlichtungsbehörden." — Man kann mit Dersch (Komm. z. SchlVO., a. a. O., S. 280) annehmen, daß die Anwendung der Richtlinien praktisch durch einen mittelbaren Zwang bei den Schlichtern durchgesetzt werden konnte, da dem Reichsarbeitsministerium nach den Bestimmungen der zweiten Durchführungsverordnung über das Schlichtungswesen jederzeit das Recht der Abberufung zustand. So darf man bejahen, daß diese Richtlinien bindende Verwaltungsbefehle der vorgesetzten Dienststelle waren.

41) vgl. S. 18 ff. dieser Arbeit.

derart, daß innerhalb der dadurch gegebenen Regelung dem Ermessen noch Spielraum gelassen wird.

Von den oben genannten Beispielen gesetzlich delegierter Richtlinien könnten wohl lediglich die Richtlinien des Werberats der deutschen Wirtschaft[42]) den Richtlinien des § 32 AOG. an die Seite gestellt werden. Der Gesetzgeber sagt dort aber genau so wenig wie hier, die Praxis ist genau so wenig einheitlich, als daß etwa eine Exemplifikation auf das Arbeitsrecht zulässig wäre.

IV. Der Treuhänder und der Erlaß der Richtlinien.

a) Die Stellung des Treuhänders.

Der Treuhänder der Arbeit ist laut §§ 18 und 73 AOG. Reichsbeamter. Er ist politischer Beamter im Sinne des § 25 Reichsbeamtengesetz gemäß § 73 AOG.[43]) und er ist Verwaltungsbeamter[44]). Die Treuhänder sind im Dienste des Reiches Träger staatlicher Hoheitsfunktionen[45]). Hinsichtlich der Rechtsfolgen aus dem Tätigwerden der Treuhänder als Reichsverwaltungsbeamte gelten die in den entsprechenden Beziehungen für Verwaltungsakte herrschenden Grundsätze[46]). Der Treuhänder ist eine ordentliche Arbeitsbehörde und der Reichsregierung als politischer Beamter für die sozialpolitische Entwicklung in seinem Wirtschaftsgebiet verantwortlich. Wie weit der Treuhänder als eine Art Sozialpolizei angesehen werden kann, bleibt hierbei zweifelhaft, insbesondere unter Berücksichtigung der Gewerbeaufsichtsbehörden, die ja ihrerseits viele Aufgaben einer Sozialpolizei zu erfüllen haben[47]), und unter Berücksichtigung des Namens „Treuhänder". Diesen Namen hat der Gesetzgeber, wie vermutet werden darf, in dem Wunsche gewählt, mit ihm zum Ausdruck zu bringen, daß der Treuhänder der Arbeit ein „Treu-

42) § 4 Abs. II der 2. Durchführungsverordnung vom 27. 10. 1933 des Gesetzes über Wirtschaftswerbung vom 12. 9. 1933.

43) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 560; Richter, a. a. O., S. 13.

44) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 257 u. Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 178.

45) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 561; Richter, a. a. O., S. 20.

46) z. B. die Möglichkeit der Abänderung einer Entscheidung durch den Treuhänder selbst oder die Dienstaufsichtsbehörde.

47) z. B. Arbeitsschutz u. dergl., siehe in erster Linie § 139 b Gew.O.

händer" der sozialen Interessen der gesamten Gemeinschaft, der Unternehmer, Betriebsführer und der Gefolgschaft, sein solle.

Die Grundlage für das Tätigwerden der Treuhänder ist § 19 AOG. Dieser Paragraph enthält anerkannt[48]) keine Generalklausel, vielmehr sind die Befugnisse der Treuhänder vom Gesetz einzeln aufgezählt. In den §§ 22 u. 36 AOG. sind dem Treuhänder die Möglichkeiten gegeben, seinen Entscheidungen durch mittelbaren Zwang den notwendigen Nachdruck zu verleihen. Andere Zwangsmaßnahmen gibt das AOG. dem Treuhänder nicht. Wofern nun der Treuhänder Sozialpolizei ist, bleiben seine Machtbefugnisse und die Möglichkeit, irgendwelche Zwangsmittel anzuwenden, auf die im AOG. festgelegten Möglichkeiten beschränkt. Die vom Treuhänder erlassene Richtlinie würde also nicht dadurch allein zu einem polizeimäßigen Befehl werden können, daß der Treuhänder Sozialpolizei ist, sondern nur dadurch, daß sie Verwaltungsakt i. e. S. oder Rechtsverordnung und u. U. Anordnung im Sinne des § 22 oder des § 36 Abs. 1 Ziff. 3 AOG. wäre. Der Charakter des Treuhänders als Sozialpolizei kann also den Rechtscharakter der Richtlinien nicht allein begründen[49]).

b) Der Aufgabenkreis des Treuhänders im allgemeinen unter Berücksichtigung des § 19 Abs. 1 Ziff. 5 u. 6 AOG.

Der Aufgabenkreis des Treuhänders ist in § 19 AOG. erschöpfend in den Ziffern 1—8 festgelegt[50]). Abs. 1 S. 1 dieses Paragraphen ist keine Generalklausel, auf die hin der Treuhänder zu allen Maßnahmen befugt wäre, die ihm gut erscheinen, seine Aufgabe für Erhaltung des Arbeitsfriedens zu erfüllen. Das geht aus dem Verhältnis von Abs. 1 S. 1 und S. 2 des § 19 und dem Wortlaut: „Zur

48) Vgl. S. 25 ff. dieser Arbeit.

49) So vermeiden auch alle Kommentare, eine polizeiliche Tätigkeit der Treuhänder zu prüfen oder anzunehmen. Vgl. Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 260; Dersch, Kommentar, a. a. O., S. 125 ff.; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 177 ff.

50) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 260; Dersch, Komm., a. a. O., S. 139; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 191; Richter, a. a. O., S. 25; a. M. Huber „Der Treuhänder der Arbeit", a. a. O., S. 202.

Erfüllung dieser Aufgaben haben sie" (die Aufgaben der Ziffern 1—8) sowie aus dem Gegensatz des Abs. 2 hervor.

Unter den in diesen Ziffern angeführten Bestimmungen sind den Treuhändern zwei Aufgaben gegeben, die für die Entscheidung der vorliegenden Frage von Bedeutung sind. Die Ziffern 5 und 6:

(Zur Erfüllung dieser Aufgaben haben sie:)
„5. die Durchführung der Bestimmungen über die Betriebsordnung zu überwachen;
6. unter den Voraussetzungen des § 32 Richtlinien und Tarifordnungen festzusetzen und ihre Durchführung zu überwachen."

Beiden Ziffern ist die Ueberwachungspflicht der Treuhänder gemeinsam. Die Ueberwachung nach Ziffer 5 bezieht sich darauf, daß die Betriebsordnungen in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen erlassen werden und den gesetzmäßigen Inhalt haben. Wofern der Inhalt der Betriebsordnung den gesetzlichen Bestimmungen zuwiderläuft, kann der Treuhänder eine dem Gesetz entsprechende Abänderung der Betriebsordnung anordnen[51]), wenn er nicht den Weg des § 19 Abs. 1 Ziff. 3 AOG. gehen will oder kann. Die Möglichkeit, diese Anordnung im Sinne des § 36 Abs. 1 Ziff. 3 AOG. zu erlassen, ergibt sich aus der Ueberwachungspflicht der Treuhänder nach § 19 Ziff. 5. Die Ueberwachung beschränkt sich demnach nicht allein auf eine bloße Beobachtung.

Die Ueberwachungspflicht des § 19 Abs. 1 Ziff. 6 AOG. hinsichtlich der Tarifordnung gibt dem Treuhänder das Recht des Strafantrages aus § 22 AOG. und des Antrages auf ehrengerichtliche Bestrafung nach § 36 Abs. 1 Ziff. 3 AOG. Eine nochmalige Anordnung, welche die Beachtung und Befolgung des Tarifordnungsinhaltes fordert, ist überflüssig, da die Tarifordnung selbst nach herrschender Ansicht[52]) eine Anordnung im Sinne des § 22 AOG. ist. Auch hier beschränkt sich die Ueberwachung nicht nur auf die Beobachtung, ob und wieweit gegen die Tarifordnung verstoßen wird, vielmehr ermächtigt und verpflichtet sie den Treuhänder, auf die

51) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 268; Richter, a. a. O., S. 32 in Verb. m. S. 30; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 198; abweichend Dersch, Komm., a. a. O., S. 142, der dem Treuhänder das Recht gibt, selbst eine Betriebsordnung auf Grund seiner Ueberwachungspflicht zu erlassen.
52) Vgl. 17, 41 ff. dieser Arbeit.

Durchführung und Befolgung der Tarifordnung nach §§ 22 und 36 Abs. 1 Ziffer 3 AOG. zu dringen[53]).

Wie die Ueberwachung hinsichtlich der Richtlinien zu verstehen ist, bleibt zunächst zweifelhaft. Richters Begründung[54]), wie weit der Treuhänder bei der Ueberwachung zu gehen habe, richte sich nach der rechtlichen Stärke der von ihm erlassenen Regelung, trifft gewiß zu. Wenn aber die rechtliche Stärke der vom Gesetzgeber gegebenen Erlaßmöglichkeiten im Gesetz nicht ausdrücklich angegeben und nicht ohne weiteres erkennbar ist, so erscheint auch eine Bezugnahme auf diese rechtliche Kraft hinsichtlich der Ueberwachung noch nicht möglich. Dersch bringt für seine Auffassung[55]), daß die Möglichkeit des Erlasses von Anordnungen sich aus der Ueberwachungspflicht des Treuhänders nach § 19 Abs. 1 Ziffer 6 ergebe, keine Begründung. Das Wort „überwachen" ist in gleicher Weise im § 19 Abs. 1 Ziffer 5 u. 6 gebraucht. Festgestellt ist schon, daß die Ueberwachung nach Ziffer 5 und bei Tarifordnungen nicht auf bloße Kenntnisnahme, Beobachtung beschränkt ist. Aus dem bisher Gesagten folgte bereits, daß die Richtlinien eine Regelung von geringerer Präzision darstellen. Hier aber nur von Ueberwachung im Sinne einer reinen Beobachtungsfunktion zu sprechen, scheint nicht zuletzt nach der Ausdrucksweise des Gesetzes abgelehnt werden zu müssen. Vielmehr darf angenommen werden, daß mit dem „Ueberwachen" irgendwelche weiteren Aufsichtsbefugnisse des Treuhänders verbunden sind. Das Gesetz wird dem Treuhänder keine besondere Aufgabe geben, ohne ihm Mittel zu deren Durchführung zuzugestehen[56]).

Ein weiteres Ergebnis ist an dieser Stelle noch nicht möglich. Diese Frage kann erst endgültig entschieden werden, wenn die Rechtsnatur der Richtlinien erkannt ist.

---

53) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 284; Richter, a. a. O., S. 50; Dersch, Komm., a. a. O., S. 142; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 199.

54) Richter, a. a. O., S. 50.

55) Dersch, Komm., a. a. O., S. 197.

56) So Dersch, Komm., a. a. O., S. 197, ähnlich Jörges, a. a. O., Sp. 313 ff. hinsichtlich der von ihm bejahten „unverbindlichen" Richtlinien. A. M. Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 199, S. 302; Richter, a. a. O., S. 50.

Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 269, S. 355—56 spricht über diese Frage nicht. Vgl. hierzu S. 43 ff. dieser Arbeit.

V. Die Bedeutung der amtlichen Veröffentlichung der Richtlinien nach § 32 Abs. 3 AOG.

Die Feierlichkeit der Veröffentlichung soll zunächst eine hochgradige Publizität bewirken, damit die Wirtschaftskreise die Einstellung von Bewegung und Staat zu der gesamten Sozialpolitik erkennen können. Ferner ist durch die Veröffentlichung im Amtsblatt des Reichsarbeitsministers diesem eine erleichterte Möglichkeit der Kontrolle gegeben[57]). Der Treuhänder gibt die Richtlinien vom staatlichen Standpunkt aus und ist genau so gehalten, diesen Standpunkt weiterhin zu vertreten, wie der Betroffene aufgefordert ist, dieses zu tun. Mit der Publikation ist, soweit nichts Gegenteiliges gesagt ist, der Moment angegeben, zudem der Treuhänder selbst sich an die Richtlinie als seine Meinung gebunden halten will. Er müßte, um seine wie auch geartete Bindung wieder aufzuheben, diese Aufhebung veröffentlichen bzw. eine neue Richtlinie erlassen und veröffentlichen. Denn was für die Veröffentlichung erlassener Akte gilt, gilt nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Regeln auch für die Aufhebung.

Man könnte weiter unter der Behauptung, daß die Forderung der Veröffentlichung als Selbstverständlichkeit nicht erst erwähnt zu werden brauchte, einen Schluß ziehen, nämlich den, daß den Richtlinien irgendeine Rechtswirksamkeit gegeben werden soll, z. B. als konstitutiver Verwaltungsakt. Dann wäre die Veröffentlichung Rechtswirksamkeitsvoraussetzung.

Ein derartiger Schluß ist jedoch nicht möglich, solange nicht wie-

57) Herschel: „Rechtlicher u. staatlicher Sinn der Bekanntmachung von Richtlinien und Tarifordnungen im RABl." in „Deutsches Arbeitsrecht" 1935, 3. Jahrg., S. 39 ff. — Allerdings bleibt es bei der derzeitigen Lage zweifelhaft, ob der Reichsarbeitsminister diese Prüfung der Richtlinien vornimmt. Wenn man bedenkt, daß verschiedene Richtlinien von den Treuhändern auf Grund des Abs. 2 des § 32 erlassen wurden, daß ferner mehrfach durch Richtlinien geltende Tarifordnungen aufgehoben worden sind, und daß schließlich Mindestlohnbedingungen und ein unabdingbarer Anspruch auf Urlaub in den Richtlinien als festgelegt behauptet wurde, so bleibt kein anderer Schluß möglich. Denn es ist zweifelsfrei, daß derartige Bestimmungen nicht in die Richtlinien aufgenommen werden können, wenn man, wie der Reichsarbeitsminister es entsprechend dem Mansfeldschen Kommentar tut, in den Richtlinien lediglich Ratschläge und Empfehlungen erblickt. Der Erlaß der Richtlinien auf Grund des Abs. 2 des § 32 AOG. läßt nur den Schluß auf ungenaue Arbeit der Treuhänder oder ihrer Beamten zu.

derum der Rechtscharakter der Richtlinien feststeht. Aus dem Moment heraus, daß die Richtlinien von einer staatlichen Behörde gegeben werden, formell also Verwaltung sind, ist der Schluß berechtigt, daß, soweit die Verwaltung nicht lediglich den internen Dienstbetrieb betrifft, die Akte irgendwie bekannt gemacht, zugestellt werden müssen, damit sie zur Kenntnis der Betroffenen gelangen. Denn der Verwaltungsakt, der nicht zugegangen ist, gilt nicht. Ob die Bekanntmachung, die Veröffentlichung nun im Reichsarbeitsblatt oder in Tageszeitungen erfolgt, ist hierbei gleichgültig. Da aber die Tarifordnungen im Reichsarbeitsblatt publiziert werden, erscheint die gleiche feierliche Publikation der Richtlinien dortselbst zu erleichterter Orientierung durchaus gerechtfertigt.

Die von Mansfeld[58]) vertretene Ansicht, die Richtlinien könnten als solche und durch ihre Veröffentlichung zu Regeln der Verkehrssitte werden, als üblich gelten, ist falsch. Nicht die Veröffentlichung und die irgendwie geartete Natur macht die Richtlinien zur Verkehrssitte oder läßt sie als üblich gelten, lediglich die tatsächliche häufige Anwendung der einzelnen Richtlinie durch die Allgemeinheit ist die Voraussetzung für die Annahme der Verkehrssitte[59]).

Auch die richtige Annahme von Mansfeld[60]), daß die Richtlinien mittelbar für ein ehrengerichtliches Verfahren Bedeutung erlangen könnten, wenn sich aus einem Vergleich der Richtlinien mit der tatsächlichen Gestaltung der Arbeitsverhältnisse im Betriebe ergibt, daß der Unternehmer unter Mißbrauch seiner Machtstellung die Arbeitskraft der Gefolgschaftsangehörigen böswillig ausgenutzt hat, ist keine rechtliche Wirkung der Richtlinien, sondern lediglich eine tatsächliche.

VI. Keine unmittelbare Androhung von Rechtsnachteilen für den Fall der Nichtbeachtung der Richtlinien.

Wie das AOG. keine Bestimmungen über die Rechtsnatur der Richtlinien enthält, die Schlüsse auf Rechtsnachteile, die bei Nicht-

58) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 355, 366. So auch Bodmann: „Dispositive Tarifnormen?", a. a. O., Sp. 385; Herschel: „Betriebsordnung, Treuhänder der Arbeit u. Tarifordnung", Sp. 64.
59) Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 302.
60) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 356.

beachtung eintreten können, zulassen, ist auch keine Vorschrift im Gesetz vorhanden, die für den Fall einer Nichtbeachtung der Richtlinien irgendeine Strafe oder einen Rechtsnachteil ausdrücklich androht, um hieraus womöglich den Rückschluß auf die Rechtsnatur zu geben, weder § 32 AOG. noch § 19 AOG. enthält eine unmittelbare Androhung von eventuellen Rechtsnachteilen. Ob womöglich im Wege über § 19 Abs. 1 Ziff. 6 AOG. eine weitere Aufsichtsmaßnahme eintreten kann, muß weiterhin offen bleiben, ebenso, ob die Richtlinien unter die Vorschriften der §§ 22 oder 36 Abs. 1 Ziff. 3 AOG. fallen.

Das AOG. ordnet die §§ 19 Abs. I Ziff. 5; 19 Abs. I Ziff. 6; und 32 Abs. I u. II; 22; 36 Abs. I Ziff. 3 in keiner Weise so an, daß man entnehmen könnte, der Begriff Anordnungen sei der Oberbegriff über Richtlinien und Tarifordnungen. Mangels gesetzlicher Klarstellung des Verhältnisses der verschiedenen Erlaßmöglichkeiten des Treuhänders kann man nur — und so geht auch die Literatur vor[61]) — zunächst die Rechtsnatur der Erlasse feststellen und erst dann die Frage der Ueber- bzw. Unterordnung der verschiedenen Erlasse prüfen. Der Begriff „Anordnung" ist im Verwaltungsrecht nicht neu. Es war z. B. stets strittig, ob die in § 30 des Preußischen Feld- und Forst-Polizeigesetzes von 1926 delegierten polizeilichen „Anordnungen" Polizeiverordnungen oder Allgemeinverfügungen oder Einzelverfügungen der Polizei sind. — § 58 des PVG. vom 1. 6. 1931 hat neben die Begriffe der Polizeiverordnung und Polizeiverfügung den gesonderten Begriff polizeiliche Anordnung festgelegt. Somit hat das Polizeirecht den Begriff Anordnung auf Grund Sonderdelegation neben die übrigen Erlaßdelegationen gestellt.

---

61) So begründet Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 231: „Es fehlt zwar nicht an der Allgemeinheit der Anordnungen, da die Richtlinien genau so wie die Tarifordnung eine überbetriebliche Regelung darstellen. Wohl aber kommt ein Zuwiderhandeln gegen sie nicht in Betracht, denn die Richtlinien sind nicht bindend. . . Besteht aber keine unbedingte Pflicht zur Befolgung der Richtlinien, so kann ihre Nichtbeachtung nicht strafbar sein." — Ebenso sagt Dersch: Komm., a. a. O., S. 197: „Dagegen ist die Nichtbefolgung der Richtlinien ein Verstoß gegen die soziale Ehre, der allerdings nicht den strafrechtlichen Tatbestand des § 22 erfüllt, da die Richtlinien nach dem Sprachgebrauch dieses Wortes keine unmittelbar bindenden Gebote, sondern nur richtungweisende Wegweiser sind." Auch Huber, Betriebsordnung und Tarifordnung, a. a. O., S. 1017 ff., prüft zuerst die Rechtswirkung der Richtlinien, und erst, nachdem er die Richtlinien als

Auch wenn dieses Ergebnis nicht ohne weiteres auf das AOG. angewandt werden kann, erhellt aus der Beweisführung doch, daß erst nach beendeter Untersuchung der Rechtsnatur der Richtlinien ihr Verhältnis zu den Anordnungen des § 22 oder § 36 Abs. I Ziff. 3 AOG. erklärt werden kann. Dem ist die vorliegende Arbeit nachgekommen, indem sie erst in Teil VII, d) Richtlinien und Anordnungen im Verhältnis zueinander prüft.

VII. Die Entscheidung über die Rechtsnatur der Richtlinien.

a) Kein Gesetzescharakter der Richtlinien.

Zusammenfassend kann also aus dem, was der Wortlaut des Gesetzes an positiven Unterlagen bietet, keine Entscheidung über die Rechtsnatur der Richtlinien gegeben werden. Die Literatur hat, wie eingangs gezeigt wurde, gegensätzliche Standpunkte vertreten. Aus diesem Grunde soll zunächst auf die von den Treuhändern tatsächlich erlassenen Richtlinien eingegangen werden.

Die „Richtlinie[62]) für die im Zeitungsgewerbe der Stadtgemeinde Berlin beschäftigten Bahnexpreßfahrer und Remittendenfahrer" und die „Richtlinie[63]) für Beschäftigte auf Müllplätzen" sagen, „alle Gefolgschaftsmitglieder haben einen unabdingbaren Anspruch auf Urlaub unter Fortzahlung des Lohnes", es ist dann eine genaue Tagangabe der Urlaubslänge festgesetzt.

Die „Richtlinie[64]) für die im Uhrmacherhandwerk der Stadtgemeinde Berlin beschäftigten Uhrmachergehilfen" geben im Anfang zu § 2 eine Lohnordnung, die nach Klassen a und b feste Beträge ansetzt.

Die „Richtlinie[65]) für die in nachstehend aufgeführten Orten des Wirtschaftsgebietes Niedersachsen in Betrieben der Herren-Maß-

---

mit bindender Kraft ausgestattet erkannt hat, folgert er, daß sie zu den allgemeinen Anordnungen des § 22 gehören.

62) Tarifreg., Nr. 433/1, RABl. 1934, Teil VI, S. 474.
63) Tarifreg., Nr. 335/1, RABl. 1934, Teil VI, S. 424.
64) Tarifreg., Nr. 445/1, RABl. 1934, Teil VI, S. 482.
65) Tarifreg., Nr. 259/2, RABl. 1934, Teil VI, S. 373.

schneiderei Beschäftigten" setzt genau so wie die „Richtlinie[66]) für Hausgehilfen" in Gemäßheit von Reichsstundenklassen Stundenlöhne fest.

Die „Richtlinie[67]) für die in den Fischereibetrieben Wesermünde und Bremerhaven beschäftigten Gelegenheitsarbeiter" setzt neben einer zu gleicher Zeit erlassenen Tarifordnung „Mindestlohnbedingungen" fest, nämlich 90 Pfg. pro Stunde.

Nach den genannten Beispielen, die beliebig vermehrt werden könnten — ganz anders geartete Beispiele folgen später — hat es den Anschein, als wollten die Treuhänder Rechtsnormen gegeben haben. Daß in anderen Richtlinien gesagt ist, die Betriebsführer „sollen" oder „es wird empfohlen", „empfiehlt sich", „Tafel der Richtsätze für Entlohnung", „Anhaltspunkte" oder „es können Abzüge gemacht werden", vermehrt die Schwierigkeiten der Entscheidung. Eine einheitliche Praxis scheint es danach nicht zu geben, denn die Beispiele stammen aus dem Jahre 1934 bis zum Anfang des Jahres 1936. An dem Verfasser bekannten Gerichtsentscheidungen ist lediglich die im Bd. XV der RAG.-Sammlungen, S. 225, angeführte und in der Arbeit, S. 43, besprochene Entscheidung ergangen. Eine Klärung bringt diese Entscheidung jedoch ebenfalls nicht. Eine sonstige Entscheidung über die Wirkung der Richtlinien ist dem Verfasser nicht bekannt. Allerdings muß der Praxis eines zugute gehalten werden: Der eine drückt einen Wunsch, eine Empfehlung wortmäßig strenger aus im Sinne eines „Ersuchens", eines „Befehls", der andere bedient sich schwächerer Ausdrücke, um zum gleichen Ziel, nämlich der Ausrichtung der sozialpolitischen Verhältnisse an der nationalsozialistischen Weltanschauung zu gelangen. Im klassischen gewaltentrennenden Staat, dem liberal-bürgerlichen Rechtsstaat war Normensetzung und Ausführung, wenn auch nicht nach den Trägern dieser Funktionen scharf getrennt, aber doch klar unterschieden[68]). Durch die Delegation der Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen an eine Stelle, die nicht Gesetzgeber war, war eine Relativität des Gegensatzes von Rechtssetzung und Rechtsanwendung entstanden. Die Rechtsver-

66) Tarifregl., Nr. 1028/1, RABl. 1935, Teil VI, S. 698.
67) Tarifreg., Nr. 69/3, RABl. 1934, Teil VI, S. 468.
68) Merkl, „Allgem. Verwaltungsrecht", Wien u. Berlin 1927, S. 19—20.

ordnung zeigte diese Doppelnatur: zugleich Rechtssetzung und Rechtsanwendung[69]). Heute ist Normensetzung und Verwaltung unter Beseitigung der Gewaltenteilung in den neuen Rechtsbegriff „Führung" aufgegangen[70]). Früher kannte man typische Formen und Wege der Normenschaffung, wie die Unterscheidung von formellem und materiellem Gesetz von Laband nur zu deutlich dartut[71]). Heute dagegen muß der Begriff des formellen Gesetzes mangels eines formellen Weges bezw. sonst innezuhaltender Formen grundsätzlich geleugnet werden. Nur ausnahmsweise wurde früher eine Verwaltungsstelle und zwar durch ausdrückliche Ermächtigung befugt, Rechtsnormen zu schaffen. Heute ist das gerade der typische Fall, daß mit der Ausführung der Gesetze betraute Stellen gleichzeitig Normensetzung haben[72]). Auch der Vorrang des Gesetzes ist heute beseitigt[73]). Es heißt in verschiedenen Gesetzen am Schluß: Der Minister kann zur Durchführung Rechts- und Verwaltungsvorschriften auch in Abänderung des Gesetzes erlassen[74]). Damit hat sich nicht nur das Verfassungsrecht im neuen Staat grundlegend geändert, sondern auch das Verwaltungsrecht, speziell das allgemeine Verwaltungsrecht[75]).

Immerhin bleibt es nötig, innerhalb der heutigen Führungsakte zu unterscheiden, was Gesetz im materiellen Sinne ist einerseits, und was Verwaltungsbefehl, Maßnahme andererseits ist. Zwar ist auch das Erfordernis der früheren Norm, ein Minimum an Generalität zu besitzen, heute wohl nicht mehr anzuerkennen, sondern man anerkennt auch Individualnormen, aber letzteres ist doch eine tatsächlich mehr oder weniger auftretende Ausnahmererscheinung. Als

69) Merkl, a. a. O., S. 15.
70) Huber: „Neue Grundbegriffe des hoheitlichen Rechts", Berlin 1935, S. 33; Höhn: „Das Gesetz als Akt der Führung in „Deutsches Recht", 1934, 4. Jahrg., S. 433.
71) Thoma, a. a. O., Bd. II, S. 108.
72) Huber, „Neue Grundbegriffe . . .", a. a. O., S. 17 ff.
73) Huber, „Neue Grundbegriffe . . .", a. a. O., S. 40.
74) z. B. § 10 des „Gesetzes über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes und Maßnahmen zur Markt- und Preisregelung für landwirtschaftliche Erzeugnisse" vom 13. 9. 33, RGBl. 1, S. 626/27.
75) Huber, „Neue Grundbegriffe . . .", a. a. O., S. 32; Forsthoff, „Das neue Gesicht der Verwaltung und die Verwaltungswissenschaft" in Deutsches Recht, Berlin 1935, 5. Jahrg., Heft 11/12 v. 15. 6. 35, S. 33; Forsthoff, „Von den Aufgaben der Verwaltungsrechtswissenschaft" in Deutsches Recht Berlin 1935, 5. Jahrg., Heft 15—16, v. 15. 8. 35, 398 ff.

Grundsatz, wie er gerade auch in der Praxis[76]) in Erscheinung tritt, kann wohl noch gesagt werden, Gesetz im materiellen Sinne ist eine staatliche Willenserklärung mit Rechtssatzkraft, d. h. ein Rechtssatz, der eine unbeschränkte Anzahl von Fällen abstrakt regelt[77]).

Solche Rechtsnormen werden auf Grund Delegation auch von nicht obersten Staatsbehörden erlassen. Die Treuhänder sind gemäß § 32 Abs. 2 AOG. inbezug auf den Erlaß von Tarifordnungen ausdrücklich ermächtigt, Gesetze zu schaffen, denn der besagte Paragraph umschreibt klar die Gesetzeswirkung. Wenn der Gesetzgeber ein Gleiches für die Richtlinien gewollt hätte, so hätte er unbedingt die Rechtswirkung dieser Richtlinien geklärt[78]), denn Entstehung, Form, Inhalt und Wirkung zusammen ergeben die Rechtsnatur eines Hoheitsaktes[79]). Wenn auch der neue Staatsgesetzgeber sich vieler neuer Rechtsbegriffe zu bedienen pflegt, so ist doch in dem Wortbegriff „Richtlinie", wie oben nachgewiesen, kein neuer Typ einer Normenquelle zu erblicken. Somit bleibt zu prüfen, was die Richtlinien als Verwaltungsakt darstellen. Denn daß sie Verwaltung im formellen Sinne sind, weil von einer Verwaltungsstelle erlassen, ist nicht zu bestreiten[80]).

b) Kein Verwaltungsakt im engeren Sinne.

Innerhalb des Systems der Verwaltungshandlungen kommen für eine weitere Prüfung des Rechtscharakters der Richtlinien nur noch folgende Möglichkeiten in Betracht.

Zunächst könnte man auf den Gedanken kommen, die Richtlinien als quasi Dienstanweisungen, organisatorische Anordnungen, wie sie sonst im internen Behördenbereich erlassen werden, anzusehen. Diese angenommene Möglichkeit von quasi Dienstanweisungen trifft dann aber schon nicht mehr zu, wenn von den Richtlinien die Un-

76) z. B. das Polizeiverordnungsrecht und das Tarifordnungsrecht.
77) Thoma, a. a. O., Bd II, S. 124/25.
78) So Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 355; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 301/02; Dersch, Komm., a. a. O., S. 197; Richter, a. a. O., S. 36; a. M. Jörges, a. a. O., Sp. 313; Bodmann, „Dispositive Tarifnormen?", a. a. O., Sp. 385; Huber, „Betriebsordnung und Tarifordnung, a a. O., S. 1017 und Huber, „Treuhänder der Arbeit", a. a. O., Sp. 202.
79) Thoma, a. a. O., Bd. II, S. 124
80) Vgl. Thoma, a. a. O., Bd. II, S. 134.

ternehmer oder die Dienstberechtigten aus Arbeitsverhältnissen außerhalb von Betrieben im Sinne des § 4 AOG. betroffen werden. Man spricht davon, daß der Betriebsführer eine öffentliche Aufgabe, ein öffentliches Amt, als Sachwalter der in die öffentliche Sphäre gezogenen Betriebsgemeinschaft hat. Die vom Betriebsführer erlassene Betriebsordnung hat in ihrem Inhalt fraglos Gesetzescharakter — aber nur kraft ausdrücklicher Vorschrift des Gesetzes — wie die Tarifordnung[81]). Deshalb aber von einem ausschließlich öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnis der Treuhänder zu Betriebsführern, Betrieben und Beschäftigten zu sprechen, im gleichen Sinne wie des Staates zu seinen Beamten, geht nicht an. Den mannigfachen Uebertreibungen, öffentliches Recht anzunehmen, wo lediglich ein öffentliches Interesse vorhanden ist, darf nicht gefolgt werden. Allerdings liegt keinesfalls Privatrecht vor, denn die Richtlinien waren oben schon als formelle Verwaltungsakte, weil von einer Behörde erlassen, erkannt worden. Vielmehr muß stets daran gedacht werden, daß sich innerhalb bestimmter Rechtskreise, — hier handelt es sich um Sozialrecht — arteigene Rechtseinrichtungen wie auch Rechtswirkungen ausbilden.

Die eine Möglichkeit des Rechtscharakters der Richtlinien ist folgende: Die Richtlinien können Verwaltungsakte i. e. S. sein, d. h. konstitutiver oder deklaratorischer Verwaltungsakt. Oben wurde bereits auf den sich allerdings heute auch wandelnden Unterschied zwischen Rechtsverordnung und Verwaltungsakt hingewiesen: Während sich die Rechtsverordnung grundsätzlich an die Allgemeinheit wendet[82]) und einen abstrakten hypothetischen Tatbestand in genereller Weise regelt[83]), regelt der Verwaltungsakt einen konkret vorliegenden Tatbestand in spezieller Weise. Der Verwaltungsakt ist

„ein der Verwaltung zugehöriger Ausdruck der dem Untertan im Einzelfall bestimmt, was für ihn Rechtens sein soll"[84]).

Er ist jede hoheitliche Willensäußerung für den Einzelfall innerhalb der Verwaltung. Der Verwaltungsakt i. e. S. erschöpft sich also in der Ordnung eines konkreten Einzelfalles, er ordnet den

81) Dersch, Komm., a. a. O., S. 176; Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 305.
82) Merkl, a. a. O., S. 178; Thoma, a. a. O., II, S. 124/25.
83) Merkl, a. a. O., S. 178.
84) Mayer, Otto: DtVerwR., Bd. I, München-Leipzig, 1914, S. 95; Fleiner, Institutionen des VerwR., 1928, S. 70 und 186/87.

„praktisch gewordenen Einzelfall oder eine Summe konkreter Einzelfälle“[85]),

letzteres in der sog. Allgemeinverfügung.

Rechtsverordnung und Verwaltungsakt schließen sich also gegenseitig aus.

Wie sich im Verlauf der bisherigen Prüfung herausgestellt hat, sind die Richtlinien in ihrem allgemeinen wie im gesetzestechnischen Sprachgebrauch „allgemeine leitende Richt- oder Grundsätze, denen Einzelbestimmungen überwiegend fremd sind, und die nur den Rahmen angeben, innerhalb dessen dem Ermessen noch Spielraum gelassen wird“[86]). Die Richtlinien sind überbetrieblich, sie werden nicht für einen einzelnen Betrieb erlassen und haben, soweit sie nicht die Betriebsordnung betreffen, etwa gleichen Inhalt wie die Tarifordnung, ausgenommen den Unterschied des Inhalts hinsichtlich ihrer Rechtswirkung. Die Richtlinien wollen abstrakte Tatbestände in genereller Weise erfassen[87]).

Das beweist insbesondere noch die gemeinsame Anführung der Richtlinien und der Tarifordnungen durch das Gesetz insofern, als beide Institutionen als überbetriebliche Einrichtungen in einem Paragraphen des AOG. aufgeführt sind. Die Richtlinien entsprechen in diesem Sinne durchaus der Tarifordnung als Einflußmöglichkeit des Staates auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen. Nur die Rechtswirkung der Richtlinien soll eben, da die Richtlinien ein beweglicheres, mehr lockeres Mittel der Beeinflussung als die Tarifordnungen sein sollen, von der Wirkung der Tarifordnungen verschieden sein.

Die Richtlinie kann demnach nicht Verwaltungsakt i. e. S. laut obiger Erklärung sein. Sie ist weder konstitutiver noch deklaratorischer Verwaltungsakt[88]).

---

85) Fleiner, a. a. O., S. 186/87; so auch Drews: „Preuß. Polizeirecht“ Berlin 1931, Bd. I, S. 64 und 95 entsprechend für Polizeiverordnungen u. Polizeiverfügungen. So Kormann: „System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, Berlin 1910, S 16, der Verwaltungsakt bestimme im Einzelfalle, was für den Untertan Rechtens sein solle.

86) Vgl. S. 23 24 dieser Arbeit.

87) So vor allem Huber, „Der Treuhänder der Arbeit“, a. a. O., Sp. 202; Jörges, a. a. O., Sp. 313 ff.; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 231.

88) So vor allem Huber, „Treuhänder d. Arbeit“, Sp. 202, in dem Sinne, daß die Richtlinien nicht Verwaltungsakt sind; a. M. insbes. Bodmann: „Be-

c) Der Charakter der Richtlinien als Verwaltungsakt in einem weiteren Sinne.

Die Arten der Verwaltungsakte: Die Einordnung der Richtlinien gemäß ihrem Chareakter als Aufforderung, Einladung — Rechtsbelehrung, Auslegung — Mitteilung, Auskunfterteilung — Ermahnung, Erinnerung.

Es steht nicht fest, daß Akte der Verwaltung, die nicht Verwaltungsakte im engeren Sinne laut obiger Erklärung sind, rechtlich völlig irrelevant sind. Der Staat wird vielfach auch bei derartigen Akten irgendeinen positiven Zweck verbinden[89]). Es gibt zwar bloße Verwaltungshandlungen, die einer rechtlichen Qualifikation entbehren, es ist jedoch zu prüfen, ob die Richtlinien zu diesen rechtlich bedeutungslosen Akten zu zählen sind, oder ob ihnen nicht doch eine gewisse rechtliche Bedeutung beizumessen ist, wenn sie auch nicht Verwaltungsakte im engeren Sinne sind.

Es kann nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, eingehend auf die verschiedenen Auffassungen über die verwaltungsrechtliche Streitfrage einzugehen, inwieweit diese Tätigkeit des Staates mit dem Wort Verwaltungsakt oder mit der Bezeichnung öffentlich-rechtliche Rechtshandlung oder mit „Verfügung" oder dergl. zutreffend gekennzeichnet wird[90]). Der Sache und der Rechtswirkung dieser Akte nach bleibt der Akt derselbe, mit welchem Namen er auch immer bezeichnet werden mag.

Kormann[91]) hat Verwaltungsakte nach den verschiedensten Gruppen einzuteilen versucht. Danach kann den Richtlinien sehr wohl

---

triebliche Anordnungen des Treuhänders, a. a. O., S. 53 ff., der allerdings die Richtlinien als „Verwaltungsbefehl" unter die Anordnungen des § 22 AOG. subsumiert.

89) Merkl, a. a. O., S. 175: Der richtige Kern der Unterscheidung liege darin, daß einzelne Akte Recht für eine Mehrzahl oder eine Einzahl von Fällen schüfen, sie seien Rechtssätze und rechtsanwendend uno actu. Dagegen seien die Akte zu unterscheiden, die nur Recht vollzögen. Dieser Mangel einer rechtsschöpferischen Natur habe sie in den Schein rechtlich irrelevanter Akte gebracht. Richtig sei nur folgende Einteilung: einerseits bloß vollziehende (z. B. Zwangsvollstreckung) u. andererseits in zugleich rechtssetzende Verwaltungsakte (z. B. Polizeibefehl, Konzession).

90) Thoma, a. a. O., Bd. II, S. 124 ff.; Forsthoff: „Von den Aufgaben der Verwaltungsrechtswissenschaft" in Deutsches Recht, a. a. O., S. 398 ff.

91) Kormann, System der rechtsgeschäftl. Staatsakte, Berlin 1910, S. 26, 80, 125, 126.

der Charakter einer Aufforderung oder einer Einladung[91a]) zuerkannt werden. Es sind also Verwaltungsakte, an die sich keine unmittelbaren Rechtsfolgen knüpfen, Rechtsnachteile nicht gegeben sind, wie im Teil VI der Arbeit gesagt, ähnlich z. B. den Ladungen, die eine Erscheinenlast aber keine Erscheinenspflicht begründen[92]). — Andererseits können die Richtlinien Rechtsbelehrungen sein[93]). Ferner kann vorliegen Auskunftserteilung im Sinne einer Absichtsmitteilung, einer Mitteilung von Wünschen[94]). Die Richtlinien ähneln dann belastenden Verfügungen, weil sie selbst keinerlei unmittelbare Verpflichtungen schaffen. Ferner können die Richtlinien Ermahnungen, Erinnerungen sein an die großen Ziele des Gesetzes oder an die richtige Auslegung bestehender anderer Gesetze[95]).

Die Praxis zeigt, daß solche Verwaltungsakte keineswegs selten sind. Es ist mit ihnen ein ganz bestimmter Sinn verbunden. Der Verwaltung ist Zwang keineswegs typisch, wohl aber ist ihr die vorbeugende Tätigkeit zwecks Verhinderung von Schäden typisch[96]). — Gerade bei den betriebsordnungslosen Betrieben (unter 20 Beschäftigte) und bei Arbeitsverhältnissen außerhalb von Betrieben des § 4 AOG. ist zu erwarten, daß durch weitgehenden Richtlinienerlaß die große Zahl der hier Beschäftigten „gesichert" werden kann.

Wenn auch die Deutsche Arbeitsfront als die Erziehungsschule aller Arbeitenden zur Gemeinschaft fungiert, so ist doch zu erwarten, daß durch den Richtlinienerlaß der Treuhänder das, was die Arbeitsgemeinschaft notwendig voraussetzt, belehrungsmäßig, erinnernd, auffordernd oder ermahnend nachdrücklich zum Ausdruck gebracht wird. Es kann klargemacht werden, was die Staats- und Volksführung für die Ausgestaltung der Arbeitsgemeinschaft fordert. Diese Deutung des Charakters der Verwaltungsakte wird dem

---

91a) Kormann, a. a. O., S. 80.

92) z. B. die nicht erzwingbare polizeiliche Vorladung, zu entnehmen aus § 17 PVG., oder die Ladung zum verwaltungsgerichtl. Termin, §§ 68, 90, 119, LVG.

93) Wie § 64 Abs. 4 LVG., § 86 Abs. 4 LVG. oder wie die polizeil. Verwarnung, § 59 PVG. Diese ist Rechtsbelehrung mit Hinweis auf Gesetz u. evtl. Rechtsfolgen bei Wiederholung der Tat.

94) Kormann, a. a. O., S. 125.

95) Kormann, a. a. O., S. 126.

96) Fleiner, a a. O., S. 214 ff.

Wortsinn Richtlinie und dem Gesetzesschweigen über unmittelbare Rechtsfolgen der Nichtbeachtung gerecht.

So kann nunmehr entschieden werden, daß die Richtlinien des § 32 Abs. I AOG. Verwaltungsakte in einem weiteren Sinne sind, daß sie nicht rechtlich völlig bedeutungslos sind, sondern den bestimmten rechtlichen Gehalt einer Einladung, Aufforderung, Ermahnung oder Erinnerung in dem oben charakterisierten Sinne haben. Derartige Verwaltungsakte enthalten dabei keinerlei unmittelbare rechtliche Verpflichtung zu ihrer Befolgung.

Hierbei muß wiederholend daran erinnert werden, daß sich Richtlinienerlaß und die Setzung von Tarifordnungen in ihrem Wirkungsbereich zwar nicht notwendig, aber tatsächlich vielfach überschneiden. Deshalb dürften gerade d i e Beispiele der weiter unten aufgeführten Richtlinien von Interesse sein, die d o r t ergehen, wo Tarifordnungen nicht erlassen werden dürfen. Ferner ist auch als Abschluß der Arbeit eine Richtlinie für Hausgehilfen gewählt, weil aus dem rechtlich notwendigen tariflosen Zustand am meisten erwartet werden könnte, daß die Treuhänder diese Richtlinien schärfer ausgestalten wollten. Die angeführten Beispiele ergeben aber unzweifelhaft, daß hier genau so wenig wie in anderen Richtlinien, die z. B. an die Stelle ausdrücklich aufgehobener Tarifordnungen bzw. an die Stelle alter Tarifverträge traten, die Ausdrucksweise auf einen anderen Gestaltungswillen hindeutet.

Die Arbeit hat, ausgehend von der rein grammatischen Interpretiation des Wortes Richtlinien, über die Veröffentlichungspflicht für die Richtlinien, über das Schweigen des Gesetzgebers hinsichtlich der Rechtsnachteile der Nichtbeachtung der Richtlinien, schließlich in Erforschung der ratio legis den vorgenannten Standpunkt als Ergebnis gezeitigt.

Diesem Ergebnis müssen auch die Richtlinien subsumiert werden, die scheinbar befehlsmäßig — dem äußeren Ausdruck nach — Pflichten begründen könnten, wie z. B. die auf S. 3 zu Anm. 4 aufgeführte Richtlinie in der Ziffer 4: Hier drängt der Treuhänder auf Urlaubsregelung überhaupt, aber in Ziffer 2 sagt er: „Der Urlaub s o l l betragen . . .". Das auf S. 4 angeführte Beispiel der Richtlinie, die in Ziff. 2 Mindestlohnbedingungen pro Stunde nennt, ist folgendermaßen zu verstehen: Die Richtlinie will auf den praktisch ge-

wordenen gemeinüblichen Mindestlohn hinweisen und zum Ausdruck bringen, daß z. B. der Treuhänder, von diesem Mindestlohnsatz ausgehend, die Einstellung der Gefolgschaftsmitglieder anstrebt. In diesem Sinne ist diese Art der in der Arbeit auf S. 6 ff. angeführten Richtlinien zu verstehen.

Die tatsächliche Ausdrucksweise der Treuhänder kann für die Entscheidung über den Charakter der Richtlinien nicht maßgebend sein, diese hat sich vielmehr der erkannten rechtlichen Natur zu unterwerfen. Die Richtlinien sind also als solche niemals rechtlich verpflichtend, verbindlich, einen Unterschied von verbindlichen und unverbindlichen Richtlinien kann es daher nicht geben.

Daß diese Auffassung des Richtliniencharakters auch in der Praxis sehr wohl angängig und zweckmäßig ist, erweist sich aus folgenden Beispielen der bisher erlassenen Richtlinien, die einen derartigen Charakter tragen.

Als Aufforderung oder Einladung sind z. B. die folgenden Richtlinien anzusehen:

Richtlinie[97])

für Hausgehilfen im Wirtschaftsgebiet Westfalen.

3. Für die Einstellung empfiehlt sich der Abschluß eines schriftlichen Arbeitsvertrages — es soll gewährt werden ...
8. Auch die Hausgehilfen haben das Bedürfnis auf Urlaub.

Richtlinie[98])

für das Klempner- und Installateurhandwerk im Landkreis Harburg-Wilhelmsburg.

III. Für die Festsetzung von Stundenlöhnen gelten als Anhaltspunkte folgende Richtsätze ...

Als Rechtsbelehrung oder Auslegung sind z. B. die folgenden Richtlinien anzusehen:

Richtlinie[99])

für den Inhalt von Betriebsordnungen und Einzelarbeitsverträgen in der deutschen Flaschenindustrie.

§ 5. Die Regelung der Lohnsätze für die einzelnen Betriebsgruppen unterliegt betrieblicher Festsetzung ...

---

97) Tarifreg. 490/1, RABl. 1934, Teil VI, S. 563.
98) Tarifreg. 237/2, RABl. 1935, Teil VI, S. 950.
99) Tarifreg. 448/1, RABl. 1934, Teil VI, S. 499.

§ 8. Streitigkeiten über Betriebsordnungen und Einzelarbeitsverträge werden durch die gesetzlich zuständigen Stellen entschieden.

Richtlinie[100])

für private Krankenhäuser in Hamburg.

§ 3. Als wichtige (Entlassungs-)Gründe sind insbesondere anzusehen: (9 Fälle aus den Bestimmungen des § 626 BGB.).

§ 5. In den Fällen des § 616 BGB. ist in folgenden Fällen der Lohn vorzuzahlen ... (Anführung der Fälle des § 616 BGB.).

Als Mitteilung oder Auskunfterteilung ist folgende Richtlinie anzusehen:

Richtlinie[101])

für Hausgehilfen im Wirtschaftsgebiet Westfalen.

§ 3. ... für die Erfüllung staatsbürgerlicher oder religiöser Pflichten muß der notwendige Urlaub gewährt werden.

Als Ermahnung oder Erinnerung ist folgende Richtlinie anzusehen:

Richtlinie[102])

für Hausgehilfen im Wirtschaftsgebiet Schlesien.

§ 2. Der Haushaltsvorstand hat für seine Hausgehilfen zu sorgen... Er hat die Pflicht einen Wohnraum zur Verfügung zust ellen.

§ 4. Er hat den Hausgehilfen eine Nachtruhe von 8 Stunden zu gewähren. Für die Mahlzeiten müssen ausreichende Ruhepausen gewährt werden.

§ 6. Sollten die Hausgehilfen Urlaub erhalten, so ist dieser nach der Dauer der Beschäftigung gestaffelt zu gewähren.

d) Abgrenzung der Richtlinien gegenüber den Anordnungen der §§ 22 AOG., ausgenommen Tarifordnung und § 36 Abs. 1 Ziff 3 AOG.

Dersch[103]) faßt den Begriff der allgemeinen schriftlichen Anordnung im Sinne des § 22 AOG. derart, daß, abgesehen von der Tarifordnung, auch die Treuhänderrichtlinien darunter fallen können. Er eliminiert lediglich die besonderen schriftlichen Anordnungen, die in § 36, Abs. I Ziff. 3 auch gemeint sind.

---

100) Tarifreg. 335/1, RABl. 1934, Teil VI, S. 363.
101) Tarifreg. 490/1, RABl. 1934, Teil VI, S. 563.
102) Tarifreg. 500/1, RABl. 1934, Teil VI, S.
103) Dersch, Komm., a. a. O., S. 155.

Diese besonderen Anordnungen scheiden sich zweifellos von den allgemeinen Anordnungen des § 22. Wohl aber darf gesagt werden, daß die allgemeinen schriftlichen Anordnungen gleichfalls unter den § 36 Abs. 1 Ziffer 3 zu subsumieren sind[104]). Der oben geschilderte, auf Grund des Führungsaktes nur relative Unterschied von Gesetz und Verwaltungshandlung läßt es an sich zu, daß Rechtsetzungsakte und reine Verwaltungsakte unter einen Begriff „Anordnung" zusammengefaßt werden. Aehnlich ist häufig in anderen Gesetzen von „Vorschriften" oder „Regelung" die Rede. Der Begriff Verordnung enthält beiderlei: Rechtsverordnung und Verwaltungsverordnung. Der Begriff Ausführungsverordnung enthält ebenfalls beiderlei, sogar gemischt.

Es steht fest, daß die Anordnungen des § 22 Rechtsverordnungen sind, denn die Literatur über das AOG.[105]) subsumiert auch die Tarifordnung als Rechtsverordnung unter den Begriff der allgemeinen Anordnung nach § 22 Anordnung des § 36 Abs. I Ziff. 3 sind Anordnungen auch an Einzelbetriebe, an Unternehmer, Führer bzw. Gefolgschaft, aber immer im Rahmen des § 4 AOG., das sind typische Einzelverfügungen nach dem Maßstab der Polizeiverfügung. Als Mittelding zwischen diesen beiden Begriffen gibt es Allgemeinverfügungen, wobei man, dem vorigen Vergleichsmaßstab (dem polizeilichen Befehl) folgend, nach der tatsächlich vorliegenden Anordnung erst sagen kann: regelt sie einen abstrakten Fall zur Abwendung einer abstrakten Gefahr in genereller Weise, dann hat sie den Charakter einer Polizeiverordnung, sie ist Rechtsnorm, Gesetz. Bei Abwendung einer konkreten Gefahr in einer Mehrzahl konkreter Fälle an eine unbestimmte Vielheit von Personen gerichtet, ist sie Allgemeinverfügung.

Aus den §§ 22 und 36 Abs. 1 Ziff. 3 AOG. ist keine Möglichkeit der Einrubrizierung der Richtlinien in die große Gruppe der Anordnungen zu erkennen. Die Richtlinien sind weder Anordnungen nach § 22 AOG. noch nach § 36 Abs. 1 Ziff. 3 AOG.[107]), da

104) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 404.
105) Vgl S. 18 dieser Arbeit.
106) Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 404. — Dersch, Komm., a. a. O., S. 234; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 381.
107) So Mansfeld, Komm., a. a. O., S. 356; Hueck-Nipperdey-Dietz, Komm., a. a. O., S. 302; Dersch, Komm., a. a. O., S. 197 (vgl. aber Dersch, Komm.,

sie — wie sich in der vorliegenden Arbeit ergab, als Einladungen, Aufforderungen oder Ermahnungen keine Anordnung in dem eben charakterisierten Sinne sein können.

VIII. Die Frage der Rechtsfolgen einer Nichtbeachtung der Richtlinien.

Es ist bereits oben[108]) gesagt worden, daß unter „Ueberwachung" im Sinne des § 19 Abs. I Ziff. 6 mehr zu verstehen sein muß als bloße Beobachtung. Dazu kommt noch, daß § 19 Ziff. 6 die Tarifordnungen und Richtlinien trotz ihrer unterschiedlichen Rechtsnatur in der Ueberwachung der Durchführung gleichstellt. Wenn man den Erlaß von Anordnungen des § 22 und darauffolgenden Strafantrag des Treuhänders zur Ueberwachung der Durchführung einer Tarifordnung anerkennt, muß man dies aus dem klaren Wortlaut des Gesetzes auch bei der Ueberwachung der Durchführung der Richtlinien bejahen[109]). Wenn der Treuhänder erkannt hat, daß die

---

a. a. O., S. 155, hier bringt Dersch als Beispiel für eine allgemeine Anordnung nach § 22 die Treuhänderrichtlinien. Man wird wohl annehmen dürfen, daß Dersch mit diesen „Treuhänderrichtlinien" die allgemeine Anordnung des Treuhänders gemäß § 19 Ziff. 6 meint, die Betriebsordnungen oder Einzelarbeitsverträge gemäß dem Richtlinieninhalt umzuändern) (vgl. Dersch, Komm., a. a. O., S. 197) a. M. Jörges, a. a. O., Sp. 316 ff.; Huber, „Betriebsordnung und Tarifordnung", a. a. O., S. 1021; Bodmann, „Betriebliche Anordnungen des Treuhänders", a. a. O., S. 54.

108) Vgl. den Schluß des Teil IV b, S. 27 dieser Arbeit.

109) Vgl. hierzu das Urteil des Reichsarbeitsgerichtes vom 31. Juli 1935 (RAG. 98/1935, amtl. Samml., Bd. 15, S. 225) in der das RAG. u. a. folgendes ausführt: „Nun hat sich nach Feststellung des Berufungsgerichts der Treuhänder der Arbeit mit Verrichtung der Akkordarbeit nur einverstanden erklärt, wenn der Akkordverdienst eines Durchschnittsarbeiters den Zeitlohn von 20 v. H. übersteigt. Davon, daß der Treuhänder durch Tarifordnung einen Akkordlohn in dieser Höhe vorgeschrieben oder nur zugelassen hätte, ist jedoch nicht die Rede. Daher kann die seiner Einverständniserklärung zugefügte Bedingung nur die Bedeutung einer Richtlinie für den Inhalt von Betriebsordnungen und Einzelarbeitsverträgen im Sinne des § 32 Abs. 1 AOG. haben. Solche Richtlinie ist vom Führer des Betriebes allerdings zu beachten, wenn er ein Einschreiten des Treuhänders vermeiden will, hat aber keine unmittelbare Einwirkung auf die Arbeitsverhältnisse des Betriebes und geht nicht, wie die Vorschriften einer Tarifordnung, ohne weiteres in den Inhalt der Arbeitsverträge über." Der Entscheidung im letzten Satz des wörtlich angeführten Urteils ist grundsätzlich zuzustimmen, wenngleich die sprachliche Ausdrucksweise ungenau ist. Inwiefern allerdings h i e r überhaupt eine Richtlinie vorliegen soll, erscheint zum

besonderen Verhältnisse eines Betriebes so geartet sind, daß der Inhalt der Richtlinien vollauf im Betriebe zur unmittelbaren Anwendung kommen kann, dann kann der Treuhänder für berechtigt erklärt werden, auf Grund seiner Ueberwachungspflicht nach § 19 Ziff. 6 AOG. eine schriftliche Anordnung zu geben, ja auch für mehrere Betriebe eine allgemeine schriftliche Anordnung zu erlassen dergestalt, daß der Inhalt der von dem Treuhänder erlassenen Richtlinie im Hinblick auf die Betriebsordnung oder auf die Einzelarbeitsverträge in den Betrieben durchgeführt werden muß. Für Arbeitsstätten, die nicht Betriebe im Sinne des § 4 AOG. sind, kann eine Bestrafung nur nach § 22 AOG. erfolgen, § 36 Abs. I Ziff. 3, 2. Halbsatz AOG. fällt hier notwendig aus. Es ist besonders zu betonen, daß die Richtlinien an sich ihren Rechtscharakter nicht verlieren können und dürfen, aber zu ihnen können Anordnungen hinzutreten, die ihrerseits Einzelverfügungen im Sinne geradezu von Polizeiverfügungen oder Allgemeinverfügungen sind, und die nun ihrerseits wirkliche Befehle darstellen[110]). Es ist das das notwendige Ergebnis der oben[111]) erkannten Rechtsnatur der Richtlinien und der dort gemachten Feststellung, daß es verbindliche Richtlinien nicht gibt, ihr Charakter bleibt einheitlich. Diese Auffassung wird auch dem Wesen und dem Zweck der Richtlinien besonders gerecht und läßt erwarten, daß die Treuhänder — im Falle sich die Praxis diese Auffassung zu eigen macht — von dem Richtlinienerlaß größeren Erfolg versprechen als bisher, da sie ja dann unter Umständen durch eine Anordnung nach § 22 oder § 36 Abs. I Ziff. 3 AOG. den Richtlinien Nachdruck verleihen können und dadurch den gewünschten Einfluß auf die Regelung der Arbeitsbedingungen erlangen.

---

mindesten fraglich, denn eine Bekanntmachung, Meinungsäußerung des Treuhänders ohne Veröffentlichung im RABl. ist nicht als „Richtlinie" im Sinne des § 32 AOG. anzusprechen.

110) So Dersch, Komm., a. a. O., S. 197; ähnl. Jörges, a. a. O., Sp. 313 ff.

111) S. 37 ff. dieser Arbeit.

D. Der Sinn und Zweck des Erlasses von Richtlinien durch den Treuhänder im Rahmen seiner Gesamtaufgaben.

Der Sinn und Zweck der Richtlinien ergibt sich in dem Sinne, wie er sich in langsamer Steigerung als Ergebnis der Arbeit herausgestellt hat, im gleichen Maße aus einer Bekanntmachung des Treuhänders der Arbeit für das Wirtschaftsgebiet Rheinland. Die Bekanntmachung ist als Präambel der Richtlinienverkündung vorangestellt:

Richtlinien für Hausgehilfen[1]).

Am 5. November 1935 habe ich zur Regelung der Arbeitverhältnisse der männlichen und weiblichen Hausgehilfen Richtlinien erlassen, die am 25. Dezember 1935 in Kraft getreten sind. Diese Richtlinien waren deshalb notwendig, weil erfahrungsgemäß in den meisten Haushaltungen Unkenntnis darüber herrscht, wie das Arbeitsverhältnis zwischen Haushaltungsvorstand und Hausgehilfen zu gestalten ist. Die mir bekannt gewordenen speziellen Mißstände sind in erster Linie auf diese Unkenntnis zurückzuführen. Ich bin davon überzeugt, daß durch diese Richtlinien in erhöhtem Maße die Aufmerksamkeit in den Haushaltungen auf alle dort vorkommenden sozialen Fragen gelenkt wird, und irgendwelche Mißstände in Zukunft nicht mehr auftreten.

Obwohl die Richtlinien nur richtunggebend sind und keinen zwingenden Charakter haben, werden sie für die Zukunft zur Regelung der in Frage kommen Arbeitsverhältnisse vollkommen ausreichen, da ihr ganzer Inhalt ein nationalsozialistisches Denken in der Gemeinschaft voraussetzt. Sie gehen also davon aus, daß man ein so enges Verhältnis, wie es im Haushalt der Fall ist, nicht durch zwingende Bestimmungen regeln kann, sondern daß sich dieses Verhältnis von allein regeln muß, wenn die im Haushalt begründete Gemeinschaft auf der gegenseitigen Treue und Achtung der Ehre fußt.

Die Richtlinien haben folgenden Wortlaut:

Gemäß § 32 Abs. 2 des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. Januar 1934 erlasse ich nach Beratung in einem Sachverständigenausschuß die folgenden Richtlinien für die Hausgehilfen im Treuhänderbezirk Rheinland:

1) Präambel, veröffentl. in der Köln. Zeitg. (Stadtanzeiger), 13. 1. 1936, Abendblatt Nr. 23; Tarifregister Nr. 1160/1, RABl. 1935, Teil VI, S. 996.

1.

Hausgehilfen im Sinne dieser Richtlinien sind Volksgenossen und Volksgenossinnen, die hauswirtschaftliche Arbeiten gegen Entgelt verrichten und für denselben Haushalt beschäftigt sind, gleichgültig, ob sie in diesem wohnen oder eine fremde Wohnung in Anspruch nehmen.

2.

Die Hausgehilfen werden in die häusliche Gemeinschaft der Familie aufgenommen, deren Führung der Haushaltvorstand bezw. Haushaltleiter hat. Diese Gemeinschaft ist auf der Grundlage der Ehre und des gegenseitigen Vertrauens aufgebaut. Hieraus erwächst für alle Mitglieder der Gemeinschaft die Verpflichtung zu gegenseitiger Kameradschaft und Treue. Wie der Haushaltvorstand ständig für das Wohl der Hausgehilfen zu sorgen hat, so sind diese verpflichtet, stets die ihnen obliegenden Arbeiten ordnungsgemäß zu verrichten und die Belange der Familie, d. h. der Gemeinschaft, zu wahren und zu vertreten.

3.

Aus dem Wesen dieser engen Gemeinschaft erwächst für den Haushaltvorstand die selbstverständliche Pflicht, den Haushaltsgehilfen einen Raum zur Verfügung zu stellen, in dem sie die notwendige Nachtruhe und Erholung finden, um ihre Pflichten erfüllen zu können. Insbesondere soll in diesem Raum den Hausgehilfen die Möglichkeit geboten werden, ihr Eigentum unter Verschluß aufzubewahren. Müssen die Hausgehilfen aus irgend einem Grunde außerhalb des Hauses schlafen, so soll ihnen für Miete und Fahrgeld — wenn die Entfernung mehr als 2 km beträgt — eine ortsübliche Entschädigung gezahlt werden.

4.

Für ihre Arbeit ist den Hausgehilfen ihrer Leistung entsprechend ein monatliches Entgelt zu zahlen Das Entgelt besteht aus Bar- und Sachbezügen. Es ist Vorsorge zu treffen, daß die Hausgehilfen über genügende Zeit zur Erholung verfügen können, und zwar mindestens eine 8stündige Nachtruhe und nach Möglichkeit eine angemessene Tagespause. Außerdem sollen die Hausgehilfen alle 14 Tage einen freien Sonntag Nachmittag und -abend und wöchentlich einen freien Nachmittag und Abend erhalten. Bei der Festsetzung der freien Tage soll den Veranstaltungen der NSDAP., der DAF. und NS-Jugendorganisation Rechnung getragen werden.

5.

Zur Aufrechterhaltung und Pflege eines gesunden Volkes ist es unbedingt notwendig, den Hausgehilfen nach einer Beschäftigung von 6 Monaten einen bezahlten Urlaub von mindestens 6 Tagen zu gewähren, der sich nach der Beschäftigungsdauer staffelt und nach 4jähriger Beschäftigungszeit auf mindestens 14 Tage erhöhen soll. Während der Urlaubszeit erhalten die Haus-

gehilfen den Barlohn und, wenn freie Kost gewährt wird, für letztere eine Geldentschädigung in Höhe der vom Arbeitsamt oder der Krankenkasse festgesetzten Richtsätze. Dies gilt entsprechend, wenn freie Wohnung gewährt und letztere während der Urlaubszeit anderweitig benutzt wird.

6.

Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses muß spätestens am 15. eines Monats zum Monatsende erfolgen. Dem gekündigten Volksgenossen soll genügend Zeit zur Verfügung gestellt werden, sich einen neuen Arbeitsplatz zu suchen, ohne daß dadurch die Ordnung im Haushalt gestört werden darf. Die fristlose Entlassung richtet sich nach den Bestimmungen des BGB., jedoch muß in diesem Fall nach 18 Uhr für eine Unterbringung für die Nacht gesorgt werden.

7.

Diese Richtlinien treten mit ihrer Veröffentlichung im Reichsarbeitsblatt in Kraft.

Die Ziffer 1 der Richtlinien ist eine Klarstellung des Begriffes Hausgehilfe. Ziffer 2 will der Förderung des Gedankens einer häuslichen Gemeinschaft von Familie und Hausgehilfen dienen, ist also Wunsch, Aufforderung, Einladung im oben erklärten Sinne. Ziffer 3 verweist auf hier „selbstverständlich" genannte Pflichten, die sich nämlich aus den Bestimmungen des BGB. § 616 ff., vor allem § 618 ergeben. Der Treuhänder erklärt hier nur die Fürsorgepflicht bezw. andere sogen. Nebenpflichten. Die Ziffern 4 und 5 teilen den Wunsch, die Tendenz mit, die Arbeitsleistung durch Urlaubsgewährung zu erhöhen. — Im gleichen Sinne spricht hierzu der Treuhänder für das Wirtschaftsgebiet Rheinland in den Richtsätzen[2]) (nicht Richtlinien) für den Urlaub im Jahre 1936:

„In den nächsten Tagen werden die ersten Gefolgschaftsmitglieder ihren diesjährigen Erholungsurlaub antreten. Es ist daher an der Zeit, daß die Führer der Betriebe sich über die Zeit und Dauer des Urlaubs in ihren Vertrauensräten beraten, die Urlaubsliste unter größtmöglicher Berücksichtigung der Gefolgschaftswünsche ausarbeiten und im Betrieb bekanntgeben...

Die Dauer des Urlaubs muß so bemessen sein, daß auch wirklich eine Erholungsmöglichkeit besteht. Jeder schaffende Volksgenosse hat neben sei-

---

2) Veröffentlicht in der Köln. Ztg. vom 2. April 1936, Morgenbl. Nr. 171,

ner eigentlichen beruflichen Arbeit noch andere unendlich große Aufgaben für unser deutsches Volk zu erfüllen... Diesen Pflichten wird er aber nur dann gerecht, wenn er selbst gesund ist; und zur Erhaltung eines gesunden leistungsfahigen Menschen ist ein nicht zu knapp bemessener Urlaub erforderlich, in dem er sich erholen und neue Kräfte sammeln soll...

Für einen Teil der Betriebe gelten noch alte Tarifordnungen weiter. Sie enthalten vielfach eine verbindliche Urlaubsregelung. In den meisten Fällen aber ist diese Regelung nicht mehr zeitgemäß und bietet keinerlei Möglichkeit zu wirklicher Erholung...

Die Führer dieser Betriebe mache ich daher besonders darauf aufmerksam, daß jede tarifliche Bestimmung nur Mindestbedingungen enthält, und appelliere an ihre nationalsozialistische Gesinnung." —

Wenn in Ziffer 6 die Kündigungsfrist angegeben und für die fristlose Entlassung auf das BGB. verwiesen wird, so ist das nur eine Rechtsbelehrung. Die Ziff. 7 will keineswegs das Inkrafttreten einer Norm zum Inhalt haben, wie bereits erklärt ist.

Ich versichere hiermit an Eidesstatt, daß ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne unerlaubte fremde Hilfe angefertigt und mich anderer als der von mir angegebenen Schriften nicht bedient habe.

Bonn, den 6. Mai 1936.

Hans-Georg Lohmann

Lebenslauf.

Als Sohn des damaligen Gewerbeassessors Georg Lohmann und seiner Frau Leona geb. Henry wurde ich am 24. Oktober 1908 zu Berlin-Lichterfelde geboren, ich bin evangelischer Konfession und arisch. Nach Absolvierung der Vorschule besuchte ich 13 verschiedene höhere Schulen und bestand am 11. März 1930 mein Abitur auf der Herzog Heinrich-Schule (Staatliche Deutsche Oberschule) in Barby a. d. Elbe. Die Schulbildung ist in der Hauptsache humanistisch, der häufige Schulwechsel wurde durch viele Versetzungen meines Vaters verursacht.

Von 1930 bis 1934 besuchte die Universitäten Hamburg und Bonn, das Studium wurde unterbrochen durch eine längere militärische Ausbildung. Am 15. März 1935 bestand ich meine erste juristische Staatsprüfung bei dem Justizprüfungsamt des Oberlandesgerichts Köln, am 6. Mai wurde ich zum Gerichtsreferendar ernannt. Als solcher bin ich z. Zt. zur informatorischen Tätigkeit in der Wirtschaft beurlaubt. Am 27. Mai 1936 bestand ich meine mündliche Promotionsprüfung.

Meinem verehrten Lehrer, seiner Exzellenz Herrn Professor Dr. Göppert bin ich für seine freundliche Unterstützung zu besonderem Dank verpflichtet.

Hans-Georg Lohmann